

De storm

Longitudinaal onderzoek naar cultuurverandering
tijdens een organisatietransformatie.

doorstaan

Wouter Smit



De storm doorstaan

Longitudinaal onderzoek naar cultuurverandering tijdens een organisatietransformatie.

TO WEATHER THE STORM

Longitudinal research on cultural change during an organizational transformation

Wouter Smit

ISBN: 9789082738322

Omslagfoto: Swen Snoek
Layout: Mijn Proefschrift | www.mijn-proefschrift.nl
Drukker: ProefschriftMaken | www.proefschriftmaken.nl

© Copyright 2018

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of welke andere wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteur.

All rights reserved. No part of this thesis may be reproduced or transmitted in any form, by print, photo print, microfilm or otherwise, without prior written permission of the author.

De storm doorstaan

Longitudinaal onderzoek naar cultuurverandering tijdens een
organisatietransformatie.

TO WEATHER THE STORM

Longitudinal research on cultural change during an organizational
transformation

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof.dr. R.C.M.E. Engels

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

21 december 2018 om 9.30

Wouter Smit
geboren te Eindhoven

Promotiecommissie

Promotor: Prof.dr. A.J. Steijn

Overige leden: Prof.dr. M. Noordegraaf
Prof.dr. P.G.W. Jansen
Prof.dr. M.A. van der Steen

Copromotor(en): Dr. A.J.M. Straathof

Inhoudsopgave

Samenvatting	11
1 Inleiding	19
1.1 Transformaties binnen het publieke domein	19
1.2 Casus: de transformatie van stadsdeelorganisatie Nieuw-West	21
1.3 Transformaties en cultuurverandering	22
1.4 Inleiding op de probleemstelling	23
1.5 Hoofd- en deelvragen	25
1.6 Onderzoeksrelevantie	26
1.7 Opbouw van het onderzoek	29
2 Perspectieven op de organisatiecultuur	31
2.1 Inleiding.....	31
2.2 De organisatiecultuur beschreven op hoofdlijnen	33
2.3 De complexiteit van cultuur.....	36
2.4 Een indeling van cultuur in perspectieven	37
2.5 Keuze voor een onderzoeksperspectief	52
2.6 De organisatiecultuur van een publieke organisatie	54
2.7 Samenvatting en conclusie	58
3 Cultuurverandering volgens het managementperspectief.....	61
3.1 Inleiding.....	61

3.2	De robuustheid van cultuurverandering	62
3.3	Cultuurverandering volgens het managementperspectief	64
3.4	De relatie tussen cultuurverandering en organisatietransformatie.....	67
3.5	Leiderschap bij cultuurverandering.....	70
3.6	Samenvatting en conclusie	74
4	Het cultuur-arena model en het interpretatiekader	77
4.1	Inleiding: introductie van het centrale onderzoeksmodel	77
4.2	De keuze voor het ‘cultuur-arena model’	78
4.3	De componenten van het cultuur-arena model.....	80
4.4	Cultuurverandering volgens het cultuur-arena model.....	87
4.5	Het interpretatiekader	91
4.6	Samenvatting en conclusie	94
5	Onderzoeksmethode	97
5.1	Inleiding.....	97
5.2	Onderzoekskeuzes	98
5.3	Uitvoering van onderzoek	121
5.4	Onderzoeksverantwoording	125
6	Resultaten onderzoekspoor 1:reconstructie van de transformaties	129
6.1	Inleiding	129
6.2	Opzet van de reconstructie.....	130
6.3	Aanvang: de aanloop naar en start van de fusie (t/m medio 2011)	132
6.4	Periode 1 (medio 2011 – medio 2012): de implementatie van de fusie.....	138
6.5	Periode 2 (medio 2012 – medio 2013): aankondiging van de bestuurlijke hervorming en reorganisatie	142
6.6	Periode 3 (medio 2013 – medio 2014): voorbereiding op de bestuurlijke hervorming en reorganisatie	147
6.7	Beantwoording deelvraag 1.....	153
6.8	Deelconclusie	156
7	Resultaten onderzoekspoor 2: cultuurmetingen	159
7.1	Inleiding.....	159

7.2	Weergave van de cultuurmeting	160
7.3	Resultaten en interpretatie meting 1: september 2011	162
7.4	Resultaten en interpretatie meting 2: maart 2012	166
7.5	Resultaten en interpretatie meting 3: maart 2013	170
7.6	Resultaten en interpretatie meting 4: maart 2014	174
7.7	Beantwoording deelvraag 2.....	178
7.8	Deelconclusie	182
8	Resultaten onderzoeksspoor 3:beleving van de verander-periode	183
8.1	Inleiding.....	183
8.2	Analyse en interpretatiekader	184
8.3	Beschrijving van de thema's	187
8.4	Beantwoording deelvraag 3	210
8.5	Deelconclusie	212
9	Beschrijving van het verloop van de cultuurverandering.....	215
9.1	Inleiding.....	215
9.2	Raamwerk voor het uitschrijven van de verandering	216
9.3	Beschrijving van de cultuurverandering per onderzoeksperiode.....	217
9.4	Samenvatting: het verloop van de cultuurverandering	229
10	Conclusie en reflectie	233
10.1	Inleiding.....	233
10.2	Beantwoording van de hoofdvraag	234
10.3	Conclusie	235
10.4	Suggesties voor vervolgonderzoek.....	241
10.5	Onderzoeksbependingen.....	245
10.6	Praktische implicatie	250
10.7	Tot slot: cultuuronderzoek en vervolg.....	252
Bijlage 1.	Begrippenlijst	255
Bijlage 2.	Beschrijving van de actoren in de reconstructie (spoor 1)	261
Bijlage 3.	Interpretatiekader waardetypen.....	263
Bijlage 4.	Literatuurlijst.....	267

Bijlage 5. Documentatiemateriaal.....	281
Bijlage 6. Aanwijzingen voor interviews en instructie.....	285
Bijlage 7. Voorbeeld codering	289
Dankwoord	291
Summary.....	293

Voor de leesbaarheid wordt in deze dissertatie de 'hij-vorm' gebruikt daar waar de 'hij/zij-vorm' bedoeld wordt.

Een overzicht van de belangrijkste begrippen en actoren staat weergegeven in bijlage 1 en 2.

Samenvatting

Storm in Amsterdam: de casus 'stadsdeelorganisatie Nieuw-West'

"We verkeren in een stormachtige fase." "We lopen vooruit op de storm." De storm is een metafoor die geregeld door leidinggevenden werd gekozen in de interviews die onderdeel uitmaken van deze dissertatie. De leidinggevenden maakten deel uit van stadsdeelorganisatie Nieuw-West, een van de zeven stadsdelen die Amsterdam telt bij de start van het onderzoek. Tijdens de onderzoeksperiode, van september 2011 tot en met maart 2014, hebben er in de omgeving van de organisatie ingrijpende veranderingen plaatsgevonden. Allereerst werd er binnen de gemeente Amsterdam een stelselherziening doorgevoerd die ervoor zorgde dat drie stadsdelen fuseerden tot stadsdeel 'Nieuw-West'. Vervolgens werd tijdens de implementatie van de fusie in 2012 een nieuwe ingrijpende verandering aangekondigd in de vorm van een wetswijziging en een bestuurlijke hervorming. Voor stadsdeel Nieuw-West betekende dit een transformatie van een stadsdeel naar een bestuurscommissie. Deze organisatietransformatie ging gepaard met een stevige inperking van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tevens werd de organisatie sterk in omvang gereduceerd.

Inzicht in cultuurverandering tijdens een organisatietransformatie

Binnen de organisatiekunde wordt gesteld dat ingrijpende veranderingen in de omgeving ertoe leiden dat er bij de organisatie een noodzaak tot transformatie ontstaat. Organisatietransformatie impliceert dat er in korte tijd ingrijpende wijzigingen worden doorgevoerd zodat de *fit* met de omgeving kan worden behouden waarmee de organisatie in staat blijft haar doelstellingen te behalen. Een organisatietransformatie kan alleen succesvol zijn indien er tevens sprake is van een verandering van de organisatiecultuur. In de literatuur wordt breed onderkend dat een organisatie alleen kan transformeren indien er ook een verandering ontstaat in de mindset van de medewerkers. Daarmee is organisatietransformatie

niet alleen een structurele maar ook een culturele aangelegenheid.

De opgave die in deze dissertatie centraal staat is het verkrijgen van inzicht in het proces van cultuurverandering dat ontstaat tijdens een organisatietransformatie. Dit inzicht ontstaat door de uitvoering van een uitgebreide casestudy bij stadsdeelorganisatie Nieuw-West. De volgende onderzoeksvraag staat daarbij centraal:

Op welke wijze is de cultuurverandering tijdens de organisatietransformatie van Nieuw-West verlopen?

Bij het inventariseren van het verloop van de cultuurverandering gaat het enerzijds over de 'inhoud' van de verandering. Het betreft het vaststellen van hoe de culturele kenmerken inhoudelijk zijn veranderd tijdens de transformatie, zoals de mindset van de medewerkers en de betekenis die zij aan de organisatie verlenen. Het denken en handelen van medewerkers kan bijvoorbeeld veranderen van meer 'kwaliteitsgericht' naar meer 'snelheidsgericht'.

Anderzijds gaat het over hoe het culturele veranderproces in werking is getreden in relatie tot de transformatie. Vragen die bij dit proces horen zijn bijvoorbeeld welke culturele variabelen er precies veranderen, in welk tempo de cultuur verandert en hoe de cultuurverandering samenhangt met de uitvoering van de transformatie.

Cultuur en cultuurverandering

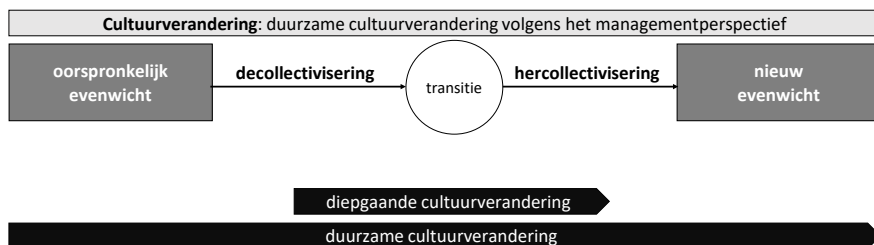
Perspectieven op en varianten van cultuurverandering

Organisatiecultuur kan worden getypeerd als een uiterst complex concept. In de meest brede definitie is de organisatie het product van haar organisatiecultuur. Simpel gezegd; cultuur is een 'geheel'. In de meest enge definitie is cultuur niet veel meer dan een van de *resources* die strategisch voordeel en organisatiesucces voortbrengen. In dat geval is cultuur slechts een aspect of een 'deel' van de organisatie. De verschillende opvattingen en uitgangspunten zorgen ervoor dat er in de theorie diverse discussies bestaan over hoe een 'organisatiecultuur'¹ opgevat dient te worden en hoe het concept dient te worden onderzocht (Martin, 2002). Gezien de grote hoeveelheid definities die er in de loop der jaren aan het concept 'organisatiecultuur' zijn toebedeeld wordt er in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van vier verschillende cultuurperspectieven. In dit overzicht wordt voortgebouwd op het meest recente overzicht van Boonstra uit 2013. Omdat de perspectieven gebaseerd zijn op verschillende uitgangspunten en daarmee ongelijksoortig zijn, is er besloten om één perspectief centraal te stellen. Gekozen is voor het managementperspectief omdat het objectieve karakter in staat stelt de cultuur meetbaar te maken en in onderlinge tijdsintervallen te vergelijken.

¹ Met het begrip 'cultuur' wordt, tenzij expliciet anders genoemd, de cultuur van de organisatie bedoeld. De begrippen 'cultuur' en 'organisatiecultuur' zijn daarmee inwisselbaar.

Om rekening te houden met de complexiteit rondom cultuur zijn er aspecten uit twee andere perspectieven aan de onderzoeksbenadering toegevoegd. *Thick description*, ontleend aan het antropologische perspectief, stelt in staat een cultuur te begrijpen door deze te relateren aan een uitgebreide beschrijving van de context waar de organisatie zich in bevindt. Het in kaart brengen van de dominante betekenisconstructie, ontleend aan het sociaal-constructionistische perspectief, stelt in staat cultuur te beschrijven vanuit de beelden en beleving van de medewerkers.

Ten behoeve van deze dissertatie is een interpretatiekader opgesteld dat wordt toegelicht in hoofdstuk 4. In dit kader wordt cultuurverandering, in lijn met het managementperspectief, opgevat als een fasering waarbij een bestaand cultureel evenwicht middels een transitieperiode verandert in een nieuw evenwicht. Eerst vindt er een fase van decollectivisering plaats waarmee het bestaande culturele evenwicht wordt doorbroken. Deze fase maakt een verandering van de kernwaarden in de mindset mogelijk. De verandering in de mindset wordt een diepgaande cultuurverandering genoemd. Vervolgens ontstaat er een fase van hercollectivisering waarbij de nieuwe kernwaarden worden bestendigd in een nieuw evenwicht. De bestendiging van het nieuwe evenwicht wordt een duurzame cultuurverandering genoemd. Het culturele veranderproces wordt weergegeven in figuur A.



Figuur A Diepgaande en duurzame cultuurverandering visueel weergegeven volgens het managementperspectief.

Cultuurverandering binnen publieke organisaties

De oriëntatie gericht op het creëren van publieke waarden in plaats van het nastreven van groei en winst leidt ertoe dat er bij publieke organisaties gesproken kan worden over een afwijkende veranderdynamiek. Bij organisaties in het publieke domein ligt een sterke nadruk op het creëren en continueren van de publieke waarden, door Straathof (2009) benoemd als de 'maatschappelijke waarden' binnen de mindset van de cultuur. Bovendien bestaat er in vergelijking met private organisaties een grote diversiteit aan stakeholders. Medewerkers van publieke organisaties worden geconfronteerd met en beïnvloed door verschillende belanghebbenden. Deze belanghebbenden bestaan uit de politieke wensen, de ambtelijke aansturing en de diverse stakeholders buiten de organisatie die hun belangen behartigd willen

zien. Een derde specifiek kenmerk dat geldt voor publiek-bestuurlijke organisaties, zoals stadsdeel Nieuw-West, is de dubbele aansturing. De ambtelijk leider dient de opdracht van de politieke leiders uit te voeren en tevens leiding te geven aan de organisatie. Dat impliceert dat zijn leiderschap in termen van mandaat, autonomie en bewegingsvrijheid in de regel beperkter is dan bij een private organisatie.

Onderzoeksmethode op hoofdlijnen

Tijdens de onderzoeksperiode, van september 2011 tot en met maart 2014, heeft er binnen de stadsdeelorganisatie Nieuw-West een omvangrijk cultuuronderzoek plaatsgevonden. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen drie zogenaamde 'onderzoekssporen', beschreven in hoofdstuk 5.

- Spoor 1 betreft een uitgebreide beschrijving van de context waar de organisatie zich in bevond. Aan de hand van beleidsstukken (intern) en nieuwsberichten (extern) is er een reconstructie gemaakt van de gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan, de belangrijkste besluiten die zijn genomen en welke interventies hebben plaatsgevonden.
- Spoor 2 betreft de meting van de cultuurverandering. In dit spoor zijn vier jaarlijkse² cultuurmetingen uitgevoerd met behulp van het cultuur-arena model. Dit model wordt toegelicht in hoofdstuk 4. De meting is een weergave van de belangrijkste waarden (de 'mindset') en van de invloedsverhoudingen (de 'arena') die de cultuur kenmerken. Per meting zijn gemiddeld 87 medewerkers geïnterviewd, overeenkomstig met ongeveer 10% van het totaal aantal medewerkers. Het resultaat van spoor 2 is een hoofdtabel met daarin de belangrijkste veranderingen die in de mindset en de arena zijn vastgesteld.
- Spoor 3 betreft een objectivering van de dominante betekenisconstructie, oftewel de betekenis die de leidinggevenden hebben toegedicht aan de verandering waar de organisatie zich in bevond. Dit onderzoeksspoor is het resultaat van de logboekgesprekken die zijn gevoerd met de leidinggevenden in de periodes tussen de cultuurmetingen in. In de logboeken zijn zij bevraagd over hoe zij de organisatieverandering hebben beleefd. In totaal zijn er 36 logboekgesprekken uitgevoerd. Het resultaat van spoor 3 betreft een weergave van de beleving van de cultuurverandering die wordt beschreven aan de hand van zeven gecodeerde thema's.

Per onderzoeksspoor worden de resultaten weergegeven in een resultatenhoofdstuk, respectievelijk hoofdstuk 6, 7 en 8. Voor het samenbrengen en samenvatten van de resultaten uit de drie onderzoekssporen is in hoofdstuk 9 gekozen voor een theoretisch raamwerk dat is gebaseerd op het werk van Kuipers et al. (2013). In het raamwerk wordt organisatieverandering onderverdeeld in vijf categorieën, te weten de organisatiecontext, het proces van de transformatie, de veranderbeleving,

² Tussen meting 1 en 2 is deze periode korter.

het leiderschap en de inhoud van de cultuurverandering. Aan de hand van de samenvatting van de resultaten wordt in hoofdstuk 10 het antwoord gegeven op de hoofdvraag.

Resultaat: het verloop van de cultuurverandering van Nieuw-West

De onderzoeksperiode kan beschreven worden als een periode waarin een diepgaande maar (nog) geen duurzame cultuurverandering heeft plaatsgevonden. De diepgaande cultuurverandering ontstond als gevolg van een critical event, te weten de aankondiging van een nieuwe, nog ingrijpendere transformatie in de vorm van een bestuurlijke hervorming en reorganisatie.

Er kan gesproken worden van een diepgaande cultuurverandering omdat er een verandering heeft plaatsgevonden in de mindset, oftewel de kern van de cultuur. De bedrijfskundige aandacht voor de organisatie veranderde naar de focus op het goed uitvoeren van het eigen werk. Anders gesteld, de aandacht voor het *resultaat* van het werk, oftewel de gerichtheid op resultaat en efficiëntie, veranderde naar aandacht voor het werk *an sich*.

De verandering in mindset ging gepaard met een verandering van de arena. Er ontstonden in toenemende mate loyaliteitsdiscussies omdat de belangen van de directie verschilden van die van het college van B&W. Aan het einde van de onderzoeksperiode werd er door de medewerkers nog amper aansturing vanuit de directie ervaren.

De impact van het critical event op de mindset is ook zichtbaar in de dominante betekenisconstructie van de organisatie: het beeld van een gefuseerde organisatie die moest worden opgebouwd veranderde naar een (onder)deel van een groter concern dat moest worden ontbonden. Daarbij was het besef ontstaan dat de organisatie haar toekomst niet meer zelf in de hand had maar dat deze (extern) zou worden bepaald door het college van B&W.

Het critical event zorgde ervoor dat de fase van hercollectivisering veranderde in een fase van decollectivisering vanwege het besef dat de bestaande organisatiecultuur geen doel meer diende. De diffuusheid in aansturing, gebrek aan een nieuw perspectief en de onzekerheid over de eigen rol in de organisatie zorgden ervoor dat er druk ontstond op de onderlinge collectiviteit tot een niveau waarbij er nog amper van culturele binding kon worden gesproken. Van een verduurzaming van de cultuurverandering naar een nieuw collectief evenwicht was daarmee aan het einde van de onderzoeksperiode geen sprake.

Conclusies over cultuurverandering tijdens een organisatietransformatie

Aan de hand van de resultaten omtrent de cultuurverandering tijdens een periode van organisatietransformatie wordt in hoofdstuk 10 een conclusie getrokken die gebaseerd is op een aantal deelconclusies. De conclusie bevestigt het theoretische uitgangspunt dat een organisatietransformatie gepaard gaat met een cultuurverandering. Beide veranderingen vinden echter niet parallel plaats. De diepgaande cultuurverandering ontstaat als gevolg van de aankondiging van de transformatie en vindt daarmee plaats *voordat* de transformatie daadwerkelijk wordt gestart. In deze casestudy is (nog) geen duurzame cultuurverandering zichtbaar. Deze wordt verwacht *nadat* de transformatie is doorgevoerd. Gesteld wordt dat cultuurverandering niet alleen de start maar ook het sluitstuk van de organisatietransformatie behelst.

Verder wordt bevestigd dat publieke kenmerken van invloed zijn op de transformatie en op het verloop van de cultuurverandering. Bij Nieuw-West werden de invloedsverhoudingen in de arena in aanloop naar de tweede transformatie (nog) veel complexer, met een diffuusheid in aansturing en trage besluitvorming tot gevolg. Naast de ambtelijke aansturing heeft de politieke aansturing een vergaande invloed op de cultuur. De politieke aansturing is ingewikkeld omdat deze vanuit verschillende bestuursniveaus invloed uitoefent op de organisatie. De diffuusheid in aansturing zorgt voor veel onzekerheid bij de medewerkers, met als gevolg dat zij zich richten op hun eigen werk en er minder aandacht is voor de gezamenlijke maatschappelijke opgave.

Vervolgonderzoek

Een belangrijke vaststelling is dat de resultaten van deze casestudy gedeeltelijk afwijken van het (theoretische) interpretatiekader. De organisatietransformatie en de cultuurverandering verlopen niet parallel. De cultuurverandering is 'proactief' in dat deze reeds ontstaat voordat de organisatietransformatie wordt uitgevoerd. Vervolgonderzoek kan bepalen wat de oorzaak is voor de afwijking van de resultaten ten opzichte van het interpretatiekader. Een sleutelpositie lijkt daarbij weggelegd voor het critical event. Het is belangrijk vast te stellen welke criteria een gebeurtenis als 'critical' bestempelen en daarmee een diepgaande cultuurverandering in gang zetten. Het is aannemelijk dat een minder ingrijpende en onverwachte gebeurtenis geen directe impact op de mindset heeft. In dat geval blijft het theoretische uitgangspunt van een fase van decollectivering die leidt tot een diepgaande cultuurverandering in stand.

De 'reactieve' cultuurverandering oftewel een duurzame cultuurverandering richting een nieuw en robuust evenwicht wordt verwacht nadat de transformatie is uitgevoerd. Deze voorspelling is gebaseerd op de periode na de fusie tot Nieuw-West

die gekenmerkt werd door een fase van hercollectivisering. De versterking van de culturele binding kon ontstaan doordat medewerkers duidelijkheid werd geboden in termen van veranderrichting, aansturing en de gezamenlijke (maatschappelijke) opgave. Vervolgonderzoek zou kunnen vaststellen of er tijdens de implementatie van de bestuurlijke hervorming en reorganisatie van Nieuw-West opnieuw collectiviteit ontstaat rondom een set van gedeelde kernwaarden.

Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan de theorievorming rondom het proces van cultuurverandering dat plaatsvindt tijdens een organisatietransformatie. Daarnaast is de impact van ingrijpende gebeurtenissen en van het (management)-leiderschap op dit proces in perspectief geplaatst.

Het opgestelde interpretatiekader van cultuurverandering kan als basis fungeren voor nieuw cultuuronderzoek. Dat is belangrijk voor de verdere validering van de resultaten omdat een casestudy niet tot te generaliseren uitkomsten leidt. Organisaties die verkeren in een stormachtige fase dienen daartoe gedurende meerdere jaren gevolgd en geanalyseerd te worden. Dit is een moeilijke en langdurige opgave, maar biedt net als deze studie meer inzicht in hoe het complexe fenomeen van cultuurverandering kan worden begrepen.

1 Inleiding

1.1 Transformaties binnen het publieke domein

Storm in het publieke domein

Publieke organisaties zijn gericht op het creëren van publieke waarden. In essentie komt het erop neer dat zij bijdragen aan een goed leefklimaat waar mensen veilig, gezond en vertrouwd kunnen samenleven (Boonstra et al., 2017). Vanwege de snelle veranderingen die elkaar opvolgen in het publieke domein komt deze maatschappelijke bijdrage steeds sterker onder druk te staan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de decentralisatie van het sociale domein, de aanpassing van de regels voor de ruimtelijke ordening en de transitie naar duurzame energie.³ Veranderingen in het publieke domein gaan gepaard met snelle ontwikkelingen die plaatsvinden in onze economie, de technologie en de maatschappij die elkaar ook nog eens beïnvloeden. De combinatie en onderlinge versterking van deze veranderingen en ontwikkelingen leidt tot een hoge mate van turbulentie (Verhoest, 2012). Beschreven vanuit de metafoor in de titel: publieke organisaties worden geconfronteerd met een stormachtige omgeving.

Organisaties anticiperen door te transformeren

Publieke organisaties hebben nogal eens het imago van ‘bureaucratische bolwerken’ die (nog) weinig veranderingsgezind zijn. Dit correspondeert slechts deels met de realiteit (Boyne, 2002). In de literatuur bestaat grote overeenstemming over het feit dat publieke organisaties steeds vaker en intensiever aan verandering onderhevig zijn (Farnham & Horton, 1996 in Van der Voet, 2011; Kickert, 1998;

³ Zie onder andere publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Movisie: <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2015/06/10/wie-dan-leeft-wie-dan-zorgt-klimaatverandering-en-het-gebrek-aan-langetermijngerichtheid-van-politiek-en-bestuur>
<https://www.movisie.nl/artikel/drie-decentralisaties-sociale-domein>

Kuipers et al., 2013; Rainey, 2014). Niet alleen in Nederland, overal ter wereld groeit het aantal publieke hervormingen (Rainey, 2014; Verhoest et al., 2012). Zij dienen voortdurend te bewijzen dat zij het maatschappelijk mandaat dat hen door de politiek of door de burgers is verleend waard zijn. Kortom, de storm in het publieke domein kan niet enkel voortrazen. Publieke organisaties dienen zich hiertoe te verhouden zodat de maatschappelijke bijdrage gecontinueerd wordt en de verbinding met de stakeholders behouden blijft.

Een belangrijk gevolg is dat de vaste vormen, structuren en systemen die jarenlang het fundament van de organisaties hebben gevormd onder druk komen te staan (Wierdsma, 2014). De ingrijpende organisatiewijzingen die hiervoor nodig zijn worden verder de ‘organisatietransformatie’ of korter de ‘transformatie’ genoemd (naar Rainey, 2014). Een voorbeeld van een transformatie speelt bij gemeente Amsterdam. In 2014 nam deze gemeente na ruim dertig jaar afscheid van een indeling in stadsdelen. De transformatie van stadsdeelorganisatie Nieuw-West die werd uitgevoerd als reactie op de stelselwijziging wordt beschreven in de casestudy die centraal staat in deze dissertatie.

Transformeren is geen gemakkelijke opgave

Dat publieke organisaties veranderbereid zijn betekent nog niet automatisch dat organisatietransformaties slagen. Het transformeren van een publieke organisatie blijkt een moeilijke opgave (Christiansen, 2006). Enkele auteurs vragen zich af of publieke organisaties überhaupt in staat zijn om (strategische) verandertrajecten succesvol te implementeren (Klärner et al., 2008; Kuipers et al., 2013). Er bestaan enkele complicerende factoren die kenmerkend zijn voor de publieke sector. Dit zijn bijvoorbeeld de tegenstrijdige waarden die binnen de publieke organisatie verenigd zijn. Denk bijvoorbeeld aan snel acteren versus het zorgvuldig aflopen van beleidsregels en het uitvoeren van een politieke maatregel waar een groot deel van de burgers grote bezwaren tegen heeft. Deze tegenstrijdigheid is het gevolg van de voortdurende confrontatie die de organisatie heeft met een grote variëteit aan belanghebbenden die invloed proberen uit te oefenen op de prioritering van de publieke waardecreatie (Noordegraaf, 2004; Rainey, 2014). Voor een gemeente gaat het bijvoorbeeld om groepen van bewoners, bedrijven, studenten, vervoersorganisaties, actie/pressiegroepen als ook de bestuurslagen van de provincie en het rijk (Wink & Bik, 2011). De verschillende waarden en de complexiteit van stakeholders vragen om een constante belangenafweging en transparantie hierover (By & Macleod, 2009 in Kuipers et al., 2014; Risberg, 1998 in Vaara & Tienari, 2002). Dit kan de transformatie hinderen en leiden tot suboptimale oplossingen.

1.2 Casus: de transformatie van stadsdeelorganisatie Nieuw-West

De casus die in dit onderzoek centraal staat is die van stadsdeelorganisatie Nieuw-West, onderdeel van gemeente Amsterdam. Geconcludeerd wordt dat de organisatie ten tijde van de onderzoeksperiode in een ‘stormachtige’ periode verkeerde waardoor zij genoodzaakt was om in een kort tijdsbestek tweemaal te transformeren. De transformatie in de vorm van een fusie in 2010 werd ingehaald door een tweede transformatie in 2014 in de vorm van een bestuurlijke hervorming⁴ (opheffing van de eigenstandige bestuurslaag) gecombineerd met een reorganisatie. De voorbereiding op de transformatie startte voor Nieuw-West in 2008. Vanuit het credo ‘decentraal waar kan’ was bij de gemeente Amsterdam op dat moment de behoefte ontstaan om stadsbrede vraagstukken efficiënter en effectiever aan te pakken. Dit resulteerde vervolgens in een transformatie in de vorm van een fusie van drie bestaande stadsdelen tot het nieuwe stadsdeel Nieuw-West. De gefuseerde organisatie kreeg een nieuwe indeling en werd aangestuurd door een dagelijks bestuur waarop werd toegezien door een democratisch verkozen deelraad. De fusie trad in 2010 in werking, waarmee een nieuwe organisatie van ruim 900 FTE ontstond. Deze transformatie was in lijn met de beweging die eerder was ingezet. Sinds de oprichting in de jaren 80 waren de stadsdelen continu in omvang toegenomen; zowel organisatorisch als in rol en mandaat.

In 2011 volgde er een wetswijziging die de gemeenten de bevoegdheid tot het aanhouden van stadsdelen ontnam. De gemeente Amsterdam besloot in reactie hierop haar strategie aan te passen waardoor een nieuwe transformatie van de stadsdelen noodzakelijk werd. De transformatie van de stadsdelen werd uitgevoerd in de vorm van een hervorming in combinatie met een reorganisatie. In 2012 werd stadsdeel Nieuw-West gevraagd de reorganisatie voor te bereiden terwijl de implementatie van de fusie uit 2010 nog gaande was. In combinatie met aanhoudende bezuinigingen werd het stadsdeel gedwongen af te slanken waarbij het grootste deel van de beleids- en uitvoeringstaken werd overgeheveld naar andere organisaties binnen het concern van gemeente Amsterdam. In maart 2014 werd stadsdeel Nieuw-West getransformeerd tot ‘bestuurscommissie Nieuw-West’, een kleine organisatie met een beperkt mandaat. De organisatie werd gepositioneerd onder verlengd lokaal bestuur van het college van burgemeester en wethouders.⁵ Aan het einde van de onderzoeksperiode, net voordat de bestuurscommissie in werking trad, was de organisatie van 900 FTE ten tijde van de fusie gereduceerd tot ongeveer 400 FTE. In figuur 1.1 worden beide transformaties gedurende de onderzoeksperiode visueel weergegeven. Een uitgebreide reconstructie van beide

⁴ De ‘bestuurlijke hervorming’ wordt verder de ‘hervorming’ genoemd.

⁵ De ingestelde bestuurscommissies leggen daarbij verantwoording af aan het instellend orgaan, het college van B&W.

Bron: Notitie hoofdlijnen bestuurlijk stelsel. https://www.amsterdam.nl/publish/pages/850988/notitie_hoofdlijnen_bestuurlijk_stelsel_vanaf_2018.pdf

transformaties wordt beschreven in hoofdstuk 6.



Figuur 1.1 Tijdens de onderzoeksperiode vinden er twee transformaties plaats.

1.3 Transformaties en cultuurverandering

Organisatietransformatie vereist een cultuurverandering

Een organisatietransformatie betreft een ingrijpende organisatieverandering die verder reikt dan het veranderen van de organisatieconfiguratie. Voor een succesvolle transformatie is ook een verandering bij de medewerkers vereist. Bartunek & Moch (1987) stellen dit gelijk aan ‘second order change’ waarbij de verandering verder gaat dan enkel een aanpassing van structuren en systemen. Het is belangrijk dat de transformatie ‘indaalt’ in de organisatie (Bartunek & Moch, 1987). Er dient een verandering plaats te vinden in de cognitieve schema’s die binnen de organisatie gedeeld worden. Desmidt & Heene (2007) spreken in dit kader van een ‘mentaliteitswijziging’ die zowel bij het management als de medewerkers dient te ontstaan en die hen in staat stelt de vereiste verandering daadwerkelijk te realiseren. Deze mentaliteitswijziging kan opgevat worden als een wijziging van de *mindset* die de organisatie typeert (Straathof, 2009).

Het is belangrijk dat de medewerkers in staat zijn hun bestaande gedrag en manier van denken aan te passen aan de nieuwe en gewenste manier. Dit wordt verder een cultuurverandering genoemd. Een verandering van de organisatiecultuur wordt als voorwaardelijk gesteld voor de uitvoering van de transformatie (Boonstra 2010; Meyer & Hammerschmid 2006; Straathof, 2009). Volgens deze redenering kan een transformatie enkel succesvol zijn indien de verandering in de organisatieconfiguratie (structuur) gepaard gaat met een verandering in houding en gedrag van de medewerkers (cultuur) die de organisatie in staat stelt haar nieuw gestelde doelen te realiseren.

Dat een organisatietransformatie in de regel gepaard gaat met een cultuurverandering is empirisch aangetoond door Martin Smith (2003). In 2003 deed hij onderzoek naar 210 veranderprojecten waarbij een onderscheid werd gemaakt in elf ‘typen’ veranderingen waaronder cultuurverandering. Hij concludeerde dat in 75% van de gevallen een organisatieverandering gepaard ging met een verandering in cultuur, met name bij grote reorganisaties. Ook in de praktijk van verandermanagers en organisatieadviseurs is het *common sense* te stellen dat

een ingrijpende organisatieverandering een verandering van de organisatiecultuur vereist zodat deze succesvol kan worden geïmplementeerd.

“Een vernieuwing van de strategie, structuur, systemen en werkprocessen gaat hand in hand met de verandering van culturele waarden.”

Boonstra, 2010, p. 32.

Cultuurverandering is moeilijk te realiseren

Het creëren dan wel stimuleren van een cultuurverandering, in de praktijk ook wel een ‘cultuuromslag’ genoemd, is bepaald geen sinecure. Het is algemeen bekend dat de succesratio van ingrijpende verandertrajecten, veelal door het management geïnitieerd, laag is (Beer et al., 1990; Kee & Newcomer, 2008; Veenswijk, 2006). Daar liggen veelal culturele oorzaken aan ten grondslag zoals weerstand tegen verandering, onzekerheid over de eigen competenties of onduidelijkheid over het veranderproces (Boonstra, 2010; Higgs & Rowland, 2005; Kee & Newcomer, 2008; Veenswijk, 2006).

In de literatuur wordt gesteld dat het meerdere jaren duurt voordat er kan worden gesproken over een cultuurverandering (Boonstra, 2010; Schein, 2010). Dit blijkt ook uit het werk van Heskett en Kotter (1992). Zij analyseerden middels een longitudinaal onderzoek elf grote organisaties waar een cultuurverandering werd doorgevoerd. Uit de resultaten bleek dat de periode tot het bereiken van het gewenste resultaat varieerde van vier tot tien jaar met een gemiddelde van zes jaar.

“The attempt to move an organization’s culture, even a department’s culture, to a new value or belief is one of the greatest challenges facing any manager.”

Bluedorn, 2000 in Kavanagh & Ashkanasy, 2006, p. 87.

De organisatietransformatie betreft een ingrijpende organisatiewijziging die in de regel minder lang duurt dan de (gemiddeld) zes jaar die nodig is om een cultuurverandering te realiseren. De behoefte aan een ‘snelle’ transformatie is veelal ingegeven vanuit de urgentie om de organisatie in *alignment* te krijgen met de eisen van de omgeving. De transformatie betreft een implementatie met een begin- en een eindpunt: de strategie wordt herijkt, structuren en systemen worden gewijzigd en prestatie-indicatoren worden aangepast. Deze projectmatige implementatie geldt niet voor een cultuurverandering. Cultuurverandering slaat op een veelal onbewust proces dat zich moeilijk laat vangen in cijfers en (eind) rapportages.

1.4 Inleiding op de probleemstelling

De relatie tussen organisatietransformatie en cultuurverandering is complex. Zowel in de theorie als in de praktijk wordt gesteld dat een transformatie enkel succesvol is indien deze gepaard gaat met een cultuurverandering binnen de organisatie.

Bestuurders en verandermanagers spreken over een ‘cultuuromslag’ die moet worden bereikt om de organisatie toekomstbestendig te maken, zie hoofdstuk 2.2. Empirisch onderzoek toont echter aan dat het bereiken van een cultuurverandering langer duurt dan de periode die in de regel voor de organisatietransformatie staat gereserveerd. Dat zou impliceren dat een cultuurverandering niet alleen een vereiste maar ook het sluitstuk is van een transformatie. Een complicerende factor bij het analyseren van beide veranderingen is dat de (vereiste) cultuurverandering zich moeilijk laat vangen in een veranderplan en moeilijk is om aan te tonen.

Kortom, zowel in theorie als in de praktijk bestaan er diverse vooronderstellingen over het proces van cultuurverandering ten tijde van organisatietransformatie. Om de relatie tussen beide veranderingen beter te begrijpen dient er meer inzicht te ontstaan in hoe de cultuurverandering zich verhoudt tot de organisatietransformatie. Ook voor Nieuw-West is het van groot belang inzicht te verkrijgen in hoe de cultuurverandering zich verhoudt tot de uitgevoerde transformatie. Tijdens de onderzoeksperiode waarin de organisatie geconfronteerd wordt met organisatietransformatie is niet duidelijk wat er precies verwacht kan worden van de organisatiecultuur, hoe lang deze verandering aanhoudt en welke culturele risico’s er kunnen ontstaan waardoor een succesvolle implementatie in gevaar komt.

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is beschrijven hoe het proces van cultuurverandering verloopt tijdens een periode van organisatietransformatie. Daarmee wordt duidelijk hoe beide veranderingen zich tot elkaar verhouden. Dat vraagt om een longitudinaal onderzoek dat in staat stelt het proces van cultuurverandering te volgen en in kaart te brengen. De concepten ‘cultuur’ en ‘cultuurverandering’ zijn complex, zoals wordt beschreven in het volgende hoofdstuk. Het is belangrijk een interpretatiekader op te stellen en een onderzoeksbenadering te kiezen die tegelijkertijd werkbaar zijn en deze concepten niet te veel vereenvoudigen.

Bij het inventariseren van de cultuurverandering tijdens de transformatie gaat het enerzijds over de ‘inhoud’ van de cultuurverandering. Hierbij gaat het om het aantonen van hoe de culturele kenmerken inhoudelijk veranderen tijdens de transformatie, zoals de mindset en de betekenis die de medewerkers aan de organisatie verlenen. Het denken en handelen van medewerkers kan bijvoorbeeld veranderen van meer kwaliteitsgericht naar meer snelheidsgericht.

Anderzijds gaat het over hoe het culturele veranderproces in werking treedt in relatie tot de transformatie. Vragen die bij dit proces horen zijn bijvoorbeeld welke kenmerken van de transformatie de cultuur doen veranderen, welke culturele variabelen er precies veranderen en in welk tempo de cultuur verandert. Daarbij is het belangrijk op te merken dat cultuurverandering in het publieke domein mogelijk een eigen dynamiek kent. Er bestaan immers verschillen met de private omgeving in termen van doelstelling, motivatie en werkwijze (Rainey & Bozeman, 2000).

1.5 Hoofd- en deelvragen

Hoofdvraag

In dit onderzoek wordt ingezoomd op de cultuurverandering die de organisatie Nieuw-West tijdens de periode september 2011 tot en met maart 2014 heeft doorgemaakt. Deze periode wordt gekenmerkt doordat in korte tijd twee transformaties zijn doorgevoerd. Indien er zoals verwacht sprake is van een cultuurverandering, kan worden beschreven hoe het proces van cultuurverandering is verlopen. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Op welke wijze is de cultuurverandering tijdens de organisatietransformatie van Nieuw-West verlopen?

De beantwoording van de onderzoeksvraag leidt tot enkele algemene conclusies over hoe een organisatietransformatie zich verhoudt tot een cultuurverandering. Tevens zal worden ingegaan op factoren die van invloed zijn op een cultuurverandering.

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag worden er drie zogenaamde ‘onderzoekssporen’ onderscheiden. Elk onderzoekspoor is opgesteld ten behoeve van de beantwoording van een van de drie onderstaande deelvragen. De onderzoekssporen hebben elk een eigen onderzoeksmethode die uitgebreid besproken wordt in hoofdstuk 5 ‘onderzoeksmethode’.

Deelvragen

Om een antwoord te geven op de hoofdvraag dient als eerste de periode van transformatie waar Nieuw-West in verkeerde te worden gereconstrueerd.

Deelvraag 1: Hoe kan de periode van organisatietransformatie van Nieuw-West worden gereconstrueerd?

Onderzoekspoor 1 betreft een beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden binnen het publieke domein, oftewel de omgeving waarin Nieuw-West opereert. Vervolgens wordt nagegaan hoe in reactie daarop de organisatie is getransformeerd. Daartoe wordt geanalyseerd welke besluiten binnen de organisatie zijn genomen en welke interventies hebben plaatsgevonden. Deze reconstructie wordt opgesteld in de vorm van een narratief gebaseerd op beleidsdocumentatie en interviews met leidinggevendenden, de zogenaamde ‘logboekgesprekken’.

Vervolgens wordt de cultuurverandering geïnventariseerd. De inventarisatie bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste de inhoudelijke verandering die de cultuur heeft doorgemaakt gedurende de onderzoeksperiode. Ten tweede hoe het proces van de cultuurverandering is verlopen.

Deelvraag 2: Hoe kan de cultuurverandering van Nieuw-West worden beschreven?

Onderzoeksspoor 2 betreft een beschrijving van vier cultuurmetingen die tijdens de onderzoeksperiode zijn uitgevoerd. Door vervolgens de cultuurmetingen met elkaar te vergelijken ontstaat een beeld van hoe de cultuur gedurende de onderzoeksperiode inhoudelijk is veranderd en hoe het veranderproces is verlopen. De cultuurmetingen worden verricht door gebruik te maken van het cultuur-arena model, opgesteld door Straathof en Van Dijk (2003) en Straathof (2009).

Ten slotte wordt de nadruk gelegd op de betekenis die de medewerkers van Nieuw-West zelf hebben toegekend aan de periode van verandering waar de organisatie in verkeerde. De inventarisatie van de beelden en belevingen die er bestaan rondom de verandering dragen bij aan het in kaart brengen van de cultuur en cultuurverandering (o.a. Homan, 2005; Smircich, 1985). Het inventariseren en objectiveren van deze beelden zorgt voor een beter begrip voor hoe de gebeurtenissen rondom de transformatie zijn geïnterpreteerd en hoe deze samenhangen met de cultuurverandering. Bij de inventarisatie van de betekenisgeving is gekozen de leidinggevenden als doelgroep te hanteren.

Deelvraag 3: Hoe hebben de leidinggevenden van Nieuw-West de verandering beleefd?

Bij de inventarisatie van de beelden wordt gewerkt met zogenaamde 'thema's'. Thema's worden hierbij beschouwd als de culturele kenmerken, onderwerpen en patronen die volgens de leidinggevenden verband houden met dan wel een rol spelen bij cultuurverandering. Deze thema's worden in kaart gebracht op basis van de eerste twee deelvragen, aangevuld met informatie uit de logboekgesprekken.

Door vervolgens de resultaten van de drie deelvragen in samenhang te brengen kan de reconstructie van de transformatie (spoor 1) in verband worden gebracht met de cultuurmetingen (spoor 2) en de beelden die er over de verandering bestaan (spoor 3). Dankzij het leggen van verbanden ontstaat er inzicht in de cultuurverandering die heeft plaatsgevonden en factoren die hier van invloed op zijn geweest. Door het leggen van verbanden wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag hoe de cultuurverandering tijdens een periode van organisatie-transformatie is verlopen.

1.6 Onderzoeksrelevantie

Het inventariseren en analyseren van een cultuurverandering vraagt om een geschikte organisatie en een omvangrijk onderzoek. De transformatie waar de organisatie tijdens de start van het onderzoek in verkeerde kwalificeert Nieuw-West

als geschikte onderzoekscasus. Bovendien bood de organisatie de mogelijkheid om gedurende drie jaar onderzoek uit te voeren. De verdieping die is ontstaan dankzij de grote onderzoeksomvang en het longitudinale karakter maakt het mogelijk zowel theoretische als praktische assumpties over cultuurverandering nader te onderzoeken.

Theoretische relevantie

Inzicht in het culturele veranderproces is niet enkel relevant voor Nieuw-West zelf. Het extrapoleren van de resultaten uit deze casestudy leidt tot algemene uitspraken over hoe een cultuurverandering verloopt tijdens een transformatie. Daarbij dient wel vermeld te worden dat de resultaten van een casestudy niet zomaar te extrapoleren zijn omdat geen twee organisaties en geen twee transformaties hetzelfde zijn.

Onderzoek naar cultuurverandering tijdens een transformatie is een belangrijke aanvulling op de literatuur: met name in de organisatiwetenschappen en de managementliteratuur wordt cultuur veelal beschreven als een *resource*, oftewel als een onafhankelijke variabele ten behoeve van een gewenste afhankelijke variabele zoals organisatiesucces, prestatie of concurrentievoordeel (Alvesson, 2002). De verandering centraal stellen betekent dat er meer aandacht ontstaat voor cultuurverandering als proces. Dit leidt tot inzicht in de inhoudelijke verandering van de variabelen die samen de cultuur vormen. Tevens ontstaat er inzicht in de snelheid en het verloop van het culturele proces, bijvoorbeeld of dit organisch of schoksgewijs plaatsvindt. Door vervolgens het veranderproces te relateren aan de uitgevoerde transformatie ontstaat er meer inzicht in de relatie, oftewel hoe beide veranderingen zich tot elkaar verhouden. Daarnaast leidt een beschrijving van de context waar de organisatie zich in bevindt tot de inventarisatie van factoren die van invloed zijn op de verandering, zoals het vertoonde leiderschap of ingrijpende gebeurtenissen (een crisis) die hun sporen achterlaten.

Het uitgangspunt dat een organisatietransformatie gepaard gaat met een cultuurverandering wordt niet alleen onderzocht, ook wordt de onderlinge invloedsrelatie geëxpliciteerd. Het wordt duidelijk hoe deze relatie zich ontwikkelt en in hoeverre de transformatie weerspiegeld wordt in de cultuur zelf, bijvoorbeeld in de mindset van de organisatieleden.

Ten slotte draagt het onderzoek bij aan het begrijpen van cultuurverandering in de publieke context. In de literatuur is tot op heden opvallend weinig onderscheid gemaakt tussen cultuurverandering bij publieke organisaties enerzijds en private organisaties anderzijds (Kuipers et al., 2014). Dat cultuurverandering in de publieke omgeving op dezelfde manier geduid kan worden als bij private organisaties is gezien de afwijkende betekenis en functie een discutabel uitgangspunt. Vanwege

de publieke taak en het ontbreken van een winsttoogmerk bestaat er mogelijk een eigen veranderdynamiek. Hoewel er in deze casestudy geen vergelijking plaatsvindt met een private organisatie bestaat de verwachting dat er publieke kenmerken bestaan die sterker of zelfs specifiek gelden voor het verloop van cultuurverandering in de publieke context.

Methodologische relevantie

Het in kaart brengen van een cultureel veranderproces impliceert dat er gewerkt moet worden met een uitgebreid model om cultuur te analyseren. Het cultuur-arena model (Straathof, 2009), het analysemodel dat centraal staat in dit onderzoek, biedt deze mogelijkheid. Het interpreteren van een grote hoeveelheid empirie door middel van het cultuur-arena model leidt ertoe dat dit relatief nieuwe model sterker wordt gekalibreerd en theoretisch beter wordt ingebed. Versterking van de kalibratie ontstaat doordat de onderzoeksresultaten worden afgezet tegen eerder onderzoek dat met dit model is uitgevoerd. Theoretische inbedding ontstaat doordat het interpretatiekader van het model verder wordt uitgewerkt en wordt gerelateerd aan organisatieverandering. Deze aanpassingen komen de validiteit en betrouwbaarheid voor vervolgonderzoek naar cultuurverandering ten goede.

Praktische relevantie

Het feit dat de meeste transformaties mislukken of verzanden in papieren exercities (Boonstra, 2010) maakt dat er voor managers, bestuurders en organisatieadviseurs nog een wereld te winnen is wat betreft de consequenties en voorwaarden die gesteld worden aan cultuurverandering. Hoewel de noodzaak van een cultuurverandering of cultuuromslag wordt onderschreven, wordt er tegelijkertijd weinig rekening mee gehouden. Culturele aandacht blijft veelal beperkt tot 'snelle' interventies zoals een '*quickscan*' voordat of een '*draagvlaksessie*' nadat de transformatie is doorgevoerd. Bovendien wordt het effect van deze interventies overschat, mede ingegeven door de populaire managementboeken die *instant* succes beloven en managers het idee geven dat de cultuur in korte tijd *geshapet* kan worden naar een vooropgesteld ideaalbeeld.

Zowel de praktijk als de theorie tonen aan dat er rekening moet worden gehouden met de complexiteit die ontstaat rondom de variabelen die samen de cultuur vormen. Deze dynamiek moet niet 'platgeslagen' worden in een simpel model of in de vorm van een interventie (Kets de Vries & Balazs, 1999). De aandacht voor het culturele veranderproces maakt dat er inzicht ontstaat in de mate waarin de manager de cultuur kan beïnvloeden. De dynamiek in de casus geeft inzicht in de vraag of een cultuurverandering bij een grote organisatie daadwerkelijk door de leider gestuurd of slechts gefaciliteerd kan worden. Doordat er in deze casus aandacht is voor leiderschap leert de manager hoe hij zijn invloed het beste kan

laten gelden. Door de cultuurverandering als een 'langdurig proces' in plaats van een 'snelle interventie' te benaderen ontstaat er ten slotte inzicht in wanneer hij deze invloed kan laten gelden, bijvoorbeeld bij de aankondiging van een transformatie of juist tijdens de implementatie daarvan.

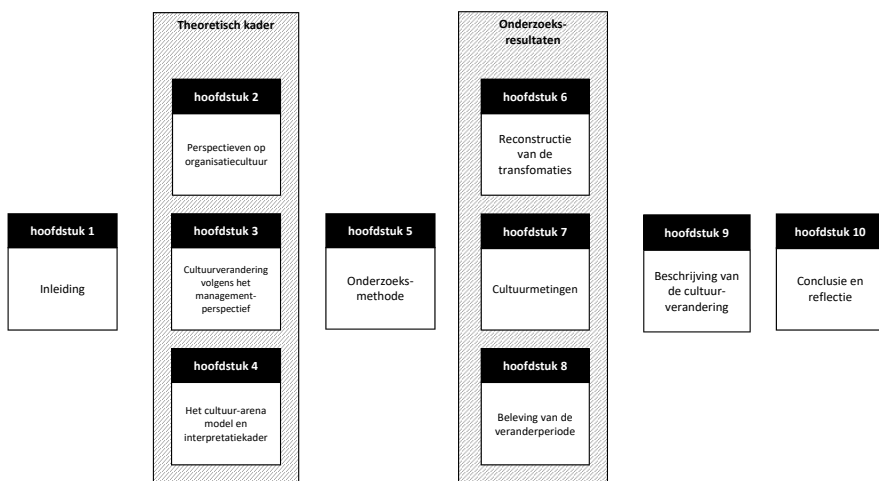
Door de complexiteit van cultuur te omarmen en cultuurverandering ontstaat er een beter en breder begrip van cultuur. De culturele inzichten en de voorwaarden die het onderzoek blootlegt kunnen door managers vertaald worden naar actiemogelijkheden en interventies die bijdragen aan een succesvolle realisatie van een organisatietransformatie.

1.7 Opbouw van het onderzoek

Deze inleiding wordt afgesloten met een beschrijving van de hoofdstukindeling. Inclusief de inleiding is het onderzoek verdeeld over tien hoofdstukken. Als eerste wordt er stilgestaan bij de complexiteit die het concept 'organisatiecultuur' kenmerkt. Deze complexiteit wordt gereduceerd door het beschrijven van vier wetenschappelijke perspectieven op de organisatiecultuur (hoofdstuk 2). Ten behoeve van de uitwerking is gekozen om in dit onderzoek één perspectief centraal te stellen, het managementperspectief. De opvattingen behorende bij het managementperspectief over hoe een cultuurverandering kan worden opgevat en hoe deze zich verhoudt tot een organisatietransformatie worden beschreven in hoofdstuk 3. Vervolgens wordt het model voor de uitvoering van de cultuuranalyse, het cultuur-arena model, nader toegelicht (hoofdstuk 4). Aan de hand van het model wordt duidelijk gemaakt hoe cultuurverandering verder kan worden geconceptualiseerd. Het resultaat van het theoretisch kader is een interpretatiekader dat gehanteerd wordt om de cultuurverandering te kunnen beschrijven en interpreteren.

De wijze waarop de drie onderzoekssporen zijn ingericht wordt beschreven in hoofdstuk 5. In spoor 1 wordt de periode van transformatie gereconstrueerd (hoofdstuk 6). Vervolgens wordt in spoor 2 op basis van verschillende meetmomenten de cultuurverandering in kaart gebracht (hoofdstuk 7). Ten slotte worden de beelden geïnventariseerd die de leidinggevendenden hebben ten aanzien van de verandering waarin zij verkeren (hoofdstuk 8).

Op basis van de drie empirische hoofdstukken kan een samenvatting worden gegeven van hoe de cultuurverandering van Nieuw-West is verlopen tijdens een organisatietransformatie (hoofdstuk 9). Dit leidt tot een antwoord op de hoofdvraag en een conclusie, gebaseerd op enkele deelconclusies. Het onderzoek eindigt met suggesties voor vervolgonderzoek, de belangrijkste onderzoeksbeperkingen, praktische implicaties en een slotbeschouwing over cultuuronderzoek in het algemeen (hoofdstuk 10). De opbouw van het onderzoek wordt visueel weergegeven in figuur 1.2.



Figuur 1.2 Opbouw van het onderzoek: hoofdstukindeling.

2 Perspectieven op de organisatiecultuur

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werd gesteld dat een organisatietransformatie gepaard gaat met een cultuurverandering. Niet alleen de organisatie maar ook de mensen in de organisatie dienen gezamenlijk een (innerlijk) veranderproces door te maken zodat het werken volgens de nieuwe organisatieconfiguratie daadwerkelijk kan worden gerealiseerd (Boonstra, 2010; Desmidt & Heene, 2007). De complexiteit van het concept 'organisatiecultuur' maakt het echter moeilijk te bepalen hoe een cultuurverandering verloopt tijdens een organisatietransformatie. Het gaat daarbij zowel over de vraag wat er inhoudelijk in de cultuur verandert als hoe het veranderproces verloopt.

Om duidelijkheid te scheppen rondom het concept 'cultuur' wordt er in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van verschillende perspectieven die er bestaan bij het definiëren van de organisatiecultuur. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het advies van Joan Martin, die sinds ruim dertig jaar geldt als een van de meest gerespecteerde onderzoekers naar organisatieculturen. Haar meest bekende boek uit 2002 heeft ruim 2.200 citaties⁶ bij Google Scholar. Martin is van mening dat de vereenvoudiging van het cultuurconcept niet heeft bijgedragen aan een beter begrip en roept op de verschillende perspectieven juist te omarmen.

Nadat de cultuurperspectieven zijn beschreven wordt gemotiveerd waarom in dit onderzoek het managementperspectief centraal wordt gesteld. Ten slotte wordt er

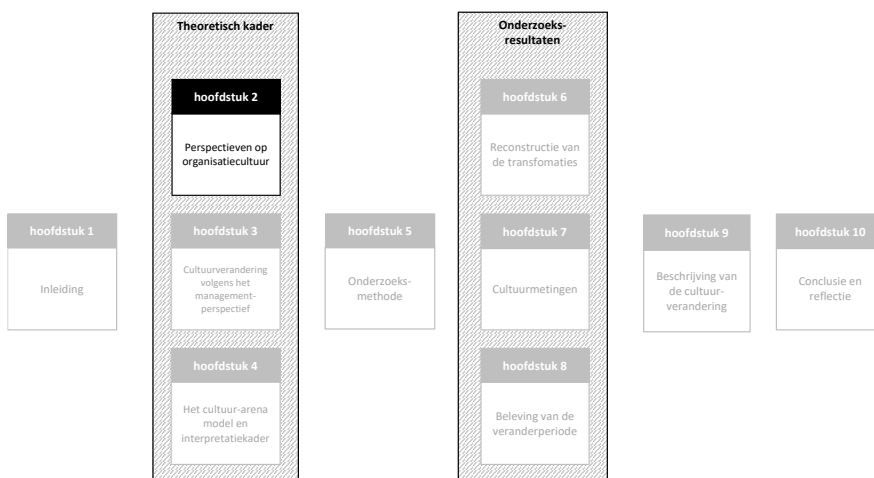
⁶ Peildatum: 1 juli 2017

ingezoomd op de cultuur van de publieke organisatie. Omdat in dit onderzoek een publieke organisatie centraal staat wordt er aandacht besteed aan de specifieke ‘publieke’ cultuurkenmerken die sterker of zelfs specifiek gelden voor het verloop van een cultuurverandering.

In de volgende hoofdstukken wordt de cultuurverandering volgens het managementperspectief nader toegelicht (hoofdstuk 3). Dit vormt de aanzet tot het gekozen onderzoeksmodel en het interpretatiekader (hoofdstuk 4). Voor de drie theoretische hoofdstukken geldt dat er eerst een algemene beschrijving wordt gegeven, waarna wordt ingezoomd op de publieke context. Het gaat daarbij om specifieke publieke kenmerken of onderzoeksresultaten die in het publieke domein zijn opgetekend. De theoretische hoofdstukken worden elk afgesloten met een samenvatting en conclusie.

Opbouw van het hoofdstuk

In dit eerste hoofdstuk van het theoretisch kader wordt gestart met een beschrijving van de organisatiecultuur op hoofdlijnen, waarbij cultuur zowel vanuit de theorie als de organisatiepraktijk wordt bekeken (2.2). Vervolgens wordt de complexiteit rondom het concept cultuur nader toegelicht (2.3). De indeling in cultuurperspectieven wordt weergegeven (2.4) en de gemaakte onderzoekskeuzes worden besproken (2.5). Ten slotte wordt er ingegaan op de specifieke kenmerken van cultuurverandering bij een publieke organisatie (2.6) en afgesloten met een samenvatting en reflectie (2.7).



2.2 De organisatiecultuur beschreven op hoofdlijnen

Het begrip 'cultuur' komt van origine voort uit de antropologische wetenschap. De antropologen Kroeber en Klockhohn inventariseerden ruim vijfenzeftig jaar geleden reeds 164 verschillende definities van het begrip 'cultuur' (Kroeber & Kluckhohn, 1952). Het concept van de 'organisatiecultuur' kwam in zwang kort na de Tweede Wereldoorlog, met name in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. In 1951 werd de aandacht voor de organisatiecultuur versterkt met het verschijnen van de bestseller *'The changing culture of a factory'* van Elliot over de lotgevallen van de Britse Glacier Metal Works (Elliot, 1951). De wetenschappelijke interesse voor het fenomeen groeide en de conceptontwikkeling kwam in een stroomversnelling terecht met het verschijnen van enkele sociologische standaardwerken van Clark (1972), Turner (1971) en Pettigrew (1979). In de jaren 80 werd het concept cultuur in sterke mate omarmd door managementinstituten en opleidingen, waarbij de focus werd gelegd op de cultuur als een *resource* voor het bereiken van organisatiesucces en het actief veranderen van de organisatiecultuur. Met de veelgelezen en verkochte werken van onder andere Deal & Kennedy (1982), Peters & Waterman (1982) en Schein (1984) werd het concept organisatiecultuur gemeengoed. Het begrip nestelde zich in de praktijk van het organisatie- en managementdenken en werd iets 'om rekening mee te houden' en 'om actief op te sturen' bij het streven naar effectiviteit en efficiëntie.

"Culture became quickly the hottest product on the consulting market."
Peters & Waterman in Martin & Frost, 2011, p. 602.

Zoals in de inleiding gesteld maken de complexiteit en de verschillende visies het moeilijk om tot een eenduidige definitie van het concept 'cultuur' te komen. Het opstellen van een sluitende definitie voor 'organisatiecultuur' en voor 'cultuurverandering' wordt bemoeilijkt doordat cultuur gepaard gaat met diverse tegenstellingen. Zo wordt een organisatiecultuur gekenmerkt als een gemeenschappelijkheid die bestaat tussen een groep mensen. Tegelijkertijd is de organisatiecultuur uniek omdat er geen twee hetzelfde zijn (Martin, 2002). Cultuur kan gezien worden als een oorzaak voor verandering, als de factor die de verandering tegenhoudt of juist de verbindende factor om verschillende veranderingen bij elkaar te houden (Weick & Quinn, 1999).

"Culture is, however, a tricky concept as it is easily used to cover everything and consequently nothing."
Alvesson, 2002, p. 3.

Over het succes van pogingen om een organisatiecultuur 'zichtbaar' en 'meetbaar' te maken zijn de meningen verdeeld. De antropologen, die het concept introduceerden, geloven hoofdzakelijk in een narratieve beschrijving van de cultuur. Daarmee heeft elke cultuur een eigen verhaal. Edgar Schein (1984, 1990, 2000,

2010), de meest bekende cultuuronderzoeker uit de managementliteratuur, stelt dat cultuur alleen door middel van een dialoog bespreekbaar is. De dialoog maakt de organisatieleden bewust van hun eigen gedeelde achtergrond en culturele binding. Deze overtuigingen hebben andere onderzoekers en organisatieadviseurs niet weerhouden van het maken van een breed scala aan meetinstrumenten waarbij cultuur getypeerd dan wel geplot wordt in diverse *grids* en dimensies.

De complexiteit bij het beschrijven en begrijpen van de organisatiecultuur leidt al jaren tot discussie tussen verschillende academische perspectieven waarbinnen cultuuronderzoek wordt uitgevoerd. Dit heeft consequenties voor zowel de doorontwikkeling van de theorie als het gebruik van het concept in de praktijk.

De theorie: weinig nieuwe ontwikkelingen

Wie de wetenschappelijke literatuur bekijkt, stuit al snel op de grote verscheidenheid aan opvattingen over wat een organisatiecultuur en een cultuurverandering inhouden en hoe beide concepten kunnen worden beschreven. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in de grote hoeveelheid definities die aan het concept 'cultuur' worden toegedicht (Gordon & DiTomaso, 1992), door Noordegraaf (2010) treffend geduid als de '*etc. definition*'. Wetenschappers zijn het verregaand met elkaar oneens over wat een cultuur precies inhoudt, door Martin de 'cultural wars' genoemd (Martin & Frost, 2011).

Een grote hoeveelheid studies hanteert cultuur als onafhankelijke variabele om de samenhang met een afhankelijke variabele te bepalen (bijvoorbeeld de relatie tussen een sterke organisatiecultuur en financiële opbrengst) en daar vervolgens voorspellende waarde aan te hechten. Andere studies beschouwen cultuur als een metafoor waarbij de uniciteit van het concept juist centraal staat. Het unieke karakter en de contextspecifiteit van organisatiecultuur maken dat het moeilijk is voor onderzoekers om generaliserende uitspraken te doen (Martin, 2002), een constatering die ook geldt voor dit onderzoek.

Martin (2002, 2011) richt zich op het beschrijven en begrijpen van het concept organisatiecultuur, in haar woorden '*defining the contents of organizational culture*' (Martin, 2002: 15). Haar werk kenmerkt zich doordat er verschillende perspectieven worden beschreven die helpen bij het duiden van het concept van de organisatiecultuur. Deze perspectieven hebben volgens haar de laatste jaren weinig nieuwe ontwikkeling laten zien. In haar artikel uit 2011 wordt dit benadrukt doordat in de bijbehorende literatuurlijst geen enkel artikel wordt aangehaald recenter dan het jaar 1995. Het Nederlandse overzichtsartikel van Boonstra (2013) toont met betrekking tot (internationaal) onderzoek eenzelfde beeld. Boonstra concludeert dat organisatiecultuur als begrip is ingehaald door andere begrippen zoals identiteitsvorming en waardecreatie, waarbij niet de begrenzing tussen de

organisatie en haar omgeving wordt aangehouden maar juist de onderlinge relatie centraal is komen te staan (Boonstra, 2013). Het centraal stellen van de relatie tussen de organisatie en haar klanten past in een bredere beweging die zichtbaar is in de organisatiekunde, bijvoorbeeld in de aandacht voor co-creatie (Prahalad & Ramaswamy, 2004) en *design thinking* (Leavy, 2010).

De praktijk: beloftes niet waargemaakt

“We hebben behoefte aan een innovatieve cultuur.” “We moeten ervoor zorgen dat de nieuwe kernwaarden onderdeel worden van het DNA van onze organisatie.” Veel van deze uitspraken in de organisatiepraktijk zijn gelieerd aan het concept organisatiecultuur. Ook in populaire ‘*how to*’ managementboeken neemt de organisatiecultuur een belangrijke plaats in. In veel van deze publicaties die zijn verschenen vanaf de jaren 80 wordt het ‘managen’ van cultuur beschouwd als een voorwaarde voor het bereiken van organisatiesucces (Deal & Kennedy, 1982). Deze stelling is koren op de molen van managers en directeuren die in de regel behoefte hebben aan het creëren en behouden van een gedeelde en sterke cultuur als een middel voor het bereiken van maximale productiviteit en prestatie (Deal & Kennedy, 1982; Martin & Frost, 2011). De complexiteit van cultuur wordt daarmee verworpen of gebagatelliseerd. Om cultuur werkbaar te houden wordt in plaats daarvan gekozen voor een gesimplificeerde aanpak.

De beloftes die vanaf de jaren 80 werden gemaakt om de organisatiecultuur aan te wenden als vehikel, oftewel als *resource* voor het bereiken van organisatiesucces in termen van productie, prestatie en concurrentievoordeel bleken moeilijker realiseerbaar dan aanvankelijk werd gedacht. De resultaten die behoren bij dit streven zijn achtergebleven. Er is weinig bewijs gevonden voor succesvolle cultuurveranderingen (Boonstra, 2013; Higgs & Rowland, 2005). Enkele auteurs gaan zelfs zo ver te stellen dat de uitgevoerde cultuurinterventies überhaupt niet hebben bijgedragen aan verbeteringen van de organisaties en de omstandigheden op de werkvloer (Martin & Frost, 2011; Veenswijk, 2006). Over de oorzaak van deze beperkte effectiviteit zijn de meeste auteurs het eens; (over)simplificatie van zowel het cultuurbegrip als van de aanpak. Zowel het onderzoek als de praktijk worden sterk beïnvloed door het model dat op dat moment in zwang is. Daarmee is het managen van cultuurverandering modegevoelig (Boonstra, 2013; Martin & Frost, 2011).

“Ik moet u melden dat deze programma’s (publieke verandertrajecten, red.) - die allemaal gekenmerkt worden door een combinatie van goedbedoelde peptalk, seminars en trainingen - vrijwel zonder uitzondering voortijdig zijn beëindigd, of op een laag pitje zijn gezet.”

Veenswijk, 2006, p. 7.

Hoewel bij pogingen de cultuur te richten of sturen de gewenste resultaten veelal zijn uitgebleven, is de aandacht voor cultuurverandering onverminderd groot. Dat blijkt onder andere uit het grote aantal organisaties waar de leiders stellen dat er een cultuuromslag nodig is. Voorbeelden van gemeenteorganisaties waarin de voorbije jaren een cultuuromslag is gepropageerd zijn Den Bosch, Haaksbergen en Alphen aan den Rijn. Andere publieke organisaties zijn bijvoorbeeld de Nationale Politie en Bureau Jeugdzorg.⁷

2.3 De complexiteit van cultuur

De theoretische discussies die er bestaan over hoe cultuur moet worden geoperationaliseerd en geanalyseerd maken het tot een complex concept. De complexiteit is niet alleen toe te schrijven aan al die verschillende definities. De definities zelf zijn ook complex, veelal een optelsom of verzameling van onderliggende, veelal ook voor meerdere uitleg vatbare, sociaalpsychologische begrippen die samen de organisatiecultuur vormen. In de literatuur wordt ‘cultuur’ geassocieerd met verschillende begrippen en variabelen, zoals de overtuigingen die de medewerkers delen, de manier waarop zij naar de wereld kijken en de gedragingen die zij vertonen (Martin, 2002). Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in de definitie van cultuuronderzoeker Alvesson (2002) die cultuur beschrijft als een geheel van cognities, gevoelens, gedragingen, waarden, ideeën, betekenissen en overtuigingen die gedeeld worden tussen de organisatieleden.

“How people in a company think, feel, value and act are guided by ideas, meanings and beliefs of a cultural (socially shared) nature.”

Alvesson, 2002, p. 1.

In de meest brede definitie is de organisatie het product van haar organisatiecultuur. Simpel gezegd; cultuur is een ‘geheel’. In de meest enge definitie is cultuur niet veel meer dan een van de *resources* die strategisch voordeel en organisatiesucces voortbrengen. In dat geval is cultuur slechts een aspect of een ‘deel’ van de organisatie.

Cultuur als tegenstrijdigheid

Cultuurverandering is in essentie tegenstrijdig. Enerzijds is cultuur robuust, oftewel gericht op zelfbehoud en daarmee moeilijk veranderbaar. Anderzijds is cultuur per

⁷ Den Bosch: <https://www.bd.nl/den-bosch-e-o/cultuuromslag-voor-ambtenaren~a1e780c0/>
Haaksbergen: <https://www.tubantia.nl/haaksbergen/onderzoeken-nooit-bereikte-cultuuromslag-kosten-haaksbergen-meer-dan-een-ton~ac213f28/>
Alphen aan de Rijn: <http://alphen.vandaag.nl/cultuuromslag-in-gemeente/>
Nationale Politie: <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/pdf/91450.pdf>
Bureau Jeugdzorg: Rapport ‘Ruimte voor de professional’ Hiemstra en De Vries, 2010.

definitie dynamisch omdat zij zich dient aan te passen om te kunnen overleven. De auteurs Watzlawick et al. (1974) waren een van de eersten die cultuur beschreven als een dynamisch systeem. Een cultuur, stellen zij, is nooit 'klaar' of 'af'.

Cultuur als multidisciplinair concept

Cultuur is als concept bij uitstek multidisciplinair omdat er binnen verschillende wetenschappelijke disciplines verschillende betekenissen aan worden toegekend. In de psychologie en gedragswetenschappen wordt cultuur gekoppeld aan het begrip 'socialisatie' waarmee een individu zich de kenmerken van een cultuur eigen maakt. In de organisatiekunde wordt cultuur als vehikel beschouwd om het organisatiegedrag in lijn te brengen met de opgave waar de organisatie voor staat en om de vereiste *fit* te bereiken met de omgeving (Mintzberg & Waters, 1985). Binnen de communicatiewetenschappen wordt bestudeerd op welke manier boodschappen binnen een organisatiecultuur worden gedeeld en welk effect dit heeft op de organisatieleden. Ook in de bestuurskunde is er toenemende aandacht voor het concept van cultuur, mede ingegeven door de 'waardengedreven' organisatie die een toenemende invloed heeft op de inrichting van de overheid en haar omgeving (o.a. Jørgenson & Bozeman, 2007; Meynhardt, 2009; Veenswijk & Hakvoort, 2002).

Gevolgen van de complexiteit

In het verlengde van de verschillende meningen over en theoretische invalshoeken van cultuur is het moeilijk om op een gevalideerde manier een cultuur te analyseren en meten, laat staan een cultuurverandering te beschrijven. Door bij cultuuronderzoek geen rekening te houden met de complexiteit die er bestaat rondom een verzameling van variabelen bestaat het risico dat het concept cultuur te ver vereenvoudigd raakt waardoor geen recht wordt gedaan aan de dynamiek die hoort bij- of onderdeel uitmaakt van een cultuurverandering (Kets de Vries & Balazs, 1999).

2.4 Een indeling van cultuur in perspectieven

Martin (2002) stelt dat verschillende stromingen van onderzoek naar organisatiecultuur op gespannen voet met elkaar staan. Desalniettemin is een aantal keer getracht één algemeen overzicht op te stellen van verschillende cultuurtheorieën, benaderingen of perspectieven. In volgorde van verschijning zijn dit Burrell en Morgan (1979), Bate (1994), Schultz en Hatch (1996), Martin (2002) en Martin en Frost (2011).

In dit onderzoek wordt voortgebouwd op het meest recente overzicht van Boonstra uit 2013. Boonstra onderscheidt bij zijn beschrijving vier perspectieven. Het betreft de cultuur als sociaal systeem, de cultuur als managementinstrument, de cultuur als betekenisconstructie en cultuur als 'achtergesteld' begrip dat is vervangen door andere concepten zoals identiteit en klantwaarde. Dit laatste perspectief wordt

in dit onderzoek vervangen door het ‘postmoderne’ perspectief, zoals eerder beschreven door Martin en Frost in 2011.

In lijn met het werk van Martin (2002, 2011) en Boonstra (2013) is het van belang te benadrukken dat de vier perspectieven ongelijksoortig zijn. De perspectieven hebben verschillende uitgangspunten omdat ze voortkomen uit verschillende wetenschappelijke disciplines en uiteenlopende periodes van cultuuronderzoek. Bovendien hanteert elk perspectief een eigen samenstel van variabelen die verschillend gedefinieerd zijn.

Ondanks deze grote verscheidenheid is het wel mogelijk de verschillende perspectieven simultaan te bekijken. Door een cultuur vanuit meerdere invalshoeken te analyseren en deze resultaten vervolgens met elkaar te vergelijken ontstaat er een beter begrip van de cultuur (Kavanagh & Ashkanasy, 2006).

Bespreking van de vier cultuurperspectieven

In de volgende vier paragrafen worden de vier cultuurperspectieven besproken. De ‘beschrijving op hoofdlijnen’ bevat een korte weergave van de ontstaansgeschiedenis. Vervolgens wordt de achterliggende visie op hoofdlijnen weergegeven en wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste auteurs die onder het perspectief worden geschaard. Bij ‘modellering’ wordt ingegaan op de wijze van onderzoek die in de regel wordt gehanteerd. Ten slotte wordt bij ‘kritiek’ ingegaan op de belangrijkste kritische kanttekeningen die worden gegeven vanuit de andere perspectieven.

Om het onderscheid tussen de perspectieven beter inzichtelijk te maken wordt er gestart met een algemene metafoor. In deze metafoor, over het onderzoek naar een fictieve uitheemse stam, worden de vier perspectieven gerepresenteerd door vier verschillende onderzoekers.

De organisatiecultuur van een fictieve uitheemse stam

Diep in de jungle hebben onderzoekers een nieuwe uitheemse stam ontdekt. Vier onderzoekers, elk als vertegenwoordiger van een onderzoeksperspectief, stellen een methode voor om de cultuur van de stam te analyseren.

- De antropologische onderzoeker stelt voor een aantal maanden samen met de stam op te trekken. Door mee te doen aan de dagelijkse activiteiten wint hij het vertrouwen van de stamleden en wordt hij toegelaten tot de intieme rituelen die de stam uitvoert en de verhalen die zij elkaar uit de overlevering vertellen. Door deze rituelen en verhalen in kaart te brengen kan hij een vertaling maken naar wat de stam onderling verbindt en welke waarden daarbij horen. Het resultaat van het onderzoek is een narratief, een verhaal over de tijd die hij bij de stam heeft doorgebracht en zijn reflecties op de cultuur van de stam.
- De managementonderzoeker stelt voor de stam te benaderen met

interviews of een vragenlijst/symbolenlijst over hun organisatiecultuur. Op basis van de antwoorden kunnen enkele culturele dimensies in kaart worden gebracht en kan de cultuur 'geplot' worden in een overzicht van vooropgestelde stamtyperingen. Daarnaast kunnen middels observatie artefacten in kaart worden gebracht, zoals de kleding, heilige objecten en andere belangrijke voorwerpen in het dagelijks leven van de stam. Op basis van de cultuurtypering en een beschrijving van de representatie van deze artefacten worden de kernwaarden geïdentificeerd. Het resultaat is een kernachtige typering van de cultuur en de weergave van het overzicht van cultuurtyperingen waarbinnen de cultuur van de stam gepositioneerd staat.

- De sociaal-constructionistische onderzoeker stelt dat er alleen sprake is van een stamverband indien de stamleden zichzelf als stam identificeren. De stam wordt op zichzelf als betekenisloos beschouwd. De onderzoeker stelt voor de stamleden te benaderen voor interviews. Op basis van de interviewresultaten met de leden zoekt hij naar de betekenissen die zij verlenen aan hun eigen groep en hoe zij naar de jungle kijken. Het resultaat is een rapportage waarin de stam over zichzelf vertelt.
- De postmodernistische onderzoeker waakt voor te snelle aannames. Wie zegt dat er sprake is van een 'stam'? Hij stelt dat naar het grotere geheel moet worden gekeken, namelijk het biotoop van de jungle waar de leden van de stam een onderdeel van zijn. Het enige dat kan worden geïnventariseerd is het grote aantal interacties dat er bestaat tussen de stam onderling enerzijds en met de jungle anderzijds. Aan deze interacties kan geen waardeoordeel of betekenis worden gegeven omdat de boodschappen en interpretaties ambivalent en toevallig zijn. De interacties kunnen hooguit geobserveerd worden door er op grote afstand naar te kijken maar hier tegelijkertijd geen algemene conclusies over de stam aan te verbinden.

Antropologie: de organisatie als sociale gemeenschap

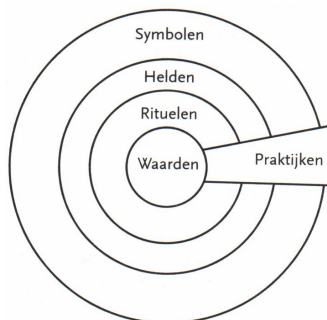
Beschrijving op hoofdlijnen

De antropologische school hanteert het oudste perspectief op de organisatiecultuur, dat voortkomt uit de culturele antropologie. De antropologische visie is erop gericht de cultuur te 'begrijpen' en gaat ervan uit dat de cultuur uniek is van karakter (Martin, 2002). Het komt overeen met alles wat een organisatie uitmaakt. Daarmee wordt cultuur het equivalent van de organisatie. Anders gezegd, de organisatie is de cultuur. In het begrijpen van cultuur legt dit perspectief de nadruk op het zo goed mogelijk beschrijven van de complexe, gelaagde en ambigue werkelijkheid van en binnen de organisatiecultuur (Geertz, 1973; Veenswijk, 2006). Deze beschrijving is hoofdzakelijk gebaseerd op kenmerken zoals organisatieverhalen en rituelen die de organisatiecultuur karakteriseren (Alvesson & Sveningsson, 2015). Daarbij wordt gesteld dat de cultuur een representatie is van deze kenmerken, door Tennekes (1995) de 'symbolische orde' genoemd. De '*beliefs*' oftewel de overtuigingen van

de groep blijken uit de beschrijving van deze symbolismen en cultuurkenmerken. Met het beschrijven van de betekenis van deze symbolismen kunnen deze beliefs worden geëxpliciteerd (Geertz, 1973).

Modellering

Een van de meest bekende onderzoeksmodellen die binnen dit perspectief gehanteerd worden is het 'ui-diagram' van Hofstede (1980). Dit model werd ontworpen voor het duiden van nationale culturen en volksculturen. Later is het door Sanders & Neuijen (1987) gehanteerd voor het beschrijven van organisatieculturen. Cultuur kan volgens dit model beschouwd worden als de gemeenschappelijke verstandhouding die is vastgelegd in symbolen, helden, rituelen en de waarden die bestaan binnen de groep of organisatie. Het model bestaat uit vier cultuurdimensies die gelaagd (in een ui-vorm) staan weergegeven. De diepste laag van de waarden onderscheidt zich van de andere lagen omdat deze, in tegenstelling tot de andere lagen, niet zichtbaar is.



Figuur 2.1 Het ui-diagram. Hofstede, 1980.

Op basis van de beschrijving van de symbolen, verhalen en rituelen wordt door de onderzoeker betekenis gegeven aan de cultuur. Dit wordt ook wel het zoeken naar symbolische referentie genoemd. In deze school is de cultuurbeschrijving als een '*thick description*' ontwikkeld. Thick description is een wijze van cultuurbeschrijving waarbij cultuur beschouwd wordt als één begrip waarbij op basis van informatie van de groepsleden gezocht wordt naar patronen die specifiek gelden voor de groep en daarmee aan de cultuur kunnen worden toegekend (Martin, 2002). De data waar de onderzoeker zich op baseert komt voort uit eigen aantekeningen die hij maakt door mee te draaien met de organisatie, ook wel bekend als participatief onderzoek. De interpretatie wordt uitgevoerd door het leggen van verbanden tussen de data in de vorm van patronen. Het gaat bijvoorbeeld om patronen tussen en binnen het groepsgedrag, de context waar de organisatie in verkeert en de gebeurtenissen die plaatsvinden of hebben plaatsgevonden (Geertz, 1973). De patronen worden door de onderzoeker op basis van zijn eigen interpretatie gelegd. Met andere woorden, de onderzoeker gebruikt zichzelf als klankbord met zijn eigen

normatieve kader als onderlegger. De interpretatie van de patronen wordt in de regel weergegeven in de vorm van een narratief.

Kritiek

Vanuit de andere cultuurperspectieven bestaat er kritiek op deze manier van onderzoek en interpretatie. Schein (2012) hekelt de normatieve bias die in het onderzoek ontstaat doordat de onderzoeker fungeert als zijn eigen instrument en referentiekader. Dit ontstaat bijvoorbeeld wanneer de onderzoeker een waarde toekent aan gedrag: wat hij als 'onwenselijk' of 'risicovol' typeert hoeft niet overeen te komen met het beeld van de groep zelf. Een tweede belangrijk kritiekpunt, onder andere gesteld door Janssens en Steyaert (1996), is dat de beschreven uiterlijke kenmerken zoals symbolen en rituelen niet per definitie een representatie hoeven te zijn van de aanwezige organisatiecultuur. Het feit dat de partner van een advocatenkantoor zijn klanten uitnodigt voor exclusieve sportevenementen kan bijvoorbeeld iets zeggen over de klantbenadering van de organisatie maar ook het gevolg zijn van het feit dat de partner zelf een enorme sportfanaat is. Volgens de postmodernisten, een theorie die later wordt beschreven, hebben organisatierituelen en symbolen geen verband met zogenaamd diepere organisatiewaarden (Janssens & Steyaert, 1996). Ten slotte maakt de unieke beschrijving van de organisatiecultuur de resultaten beperkt generaliseerbaar. Inzichten en vaststellingen die een cultuurbeschrijving heeft opgeleverd zijn zeer contextspecifiek en daarmee moeilijk over te hevelen naar andere culturen of te gelde te maken voor cultuuronderzoek in het algemeen.

Managementschool: cultuur is te managen

Beschrijving op hoofdlijnen

De managementschool, ook wel de 'rationele' of de 'functionele' school genoemd, kwam in de jaren 80 in zwang, hoofdzakelijk vanuit de behoefte van managers om meer controle te verkrijgen over het gedrag van medewerkers en het versterken van het concurrentievoordeel en de organisatieprestatie (Corbally & Sergiovanni, 1984; Ott, 1989; Ouchi & Jaeger, 1978; Morgan et al., 1983; Sathe, 1985). De mogelijkheid van '*cultural engineering*' werd onderzocht, beschreven als de mogelijkheid om een organisatiecultuur op een gecontroleerde manier te ontwerpen en bij te sturen (Meyerson & Martin, 1987). Daarmee werd het idee van cultuurverandering als een na te streven *resource* (hulpbron) voor het bereiken van organisatiesucces gemeengoed.

De managementschool gaat uit van een intern consistente verzameling van culturele kenmerken, veelal gepositioneerd rondom een verzameling van kernwaarden. De leider van de organisatie wordt bij de managementschool een belangrijke taak toegedicht als 'ontwerper' of 'veranderaar' van cultuur, (Boonstra, 2010; Cameron & Quinn, 2005; Martin & Frost, 2011). In de visie van de managementschool is de

organisatiecultuur maakbaar. Met andere woorden, de organisatie hééft een cultuur. Bovendien wordt hier een waardeoordeel aan gegeven. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een cultuur met een negatieve connotatie, bijvoorbeeld een ‘angstcultuur’ of een ‘afrekencultuur’; anderzijds van een cultuur die positief wordt beoordeeld, bijvoorbeeld een ‘prestatiecultuur’ of ‘innovatieve cultuur’.

“In the managerial literature, there is often the implication that having a culture is necessary for effective performance, and that the stronger the culture, the more effective the organization.”

Schein, 2010, p.13.

Dit waardeoordeel kan veranderen omdat een cultuur ‘verbeterbaar’ is. Verbetering ontstaat veelal door het creëren van consensus rondom een verzameling waarden. Een gemeenschappelijke set van kernwaarden maakt dat het voor de leden duidelijk is wat er precies binnen de organisatie belangrijk is en moet worden nagestreefd. Cultuur heeft daarmee voor de organisatieleden een gidsende functie. Hoe ‘sterker’ de consensus rondom een set aan waarden, hoe duidelijker de kernwaarden tot uiting komen en hoe effectiever de organisatie kan presteren (Schein, 2010). Een ‘zwakke’ cultuur wordt geassocieerd met ambiguïteit. In dat geval bestaat er weinig overeenstemming of bestaat er strijd tussen de leden over welke kernwaarden belangrijk zijn en wat de organisatie dient na streven (Schein, 1990). Ambiguïteit kan beschouwd worden als een toestand die volgens de managementschool vermeden dient te worden en waar remedies voor bestaan. Daarom is het, in populair managementjargon, van belang dat ‘de neuzen dezelfde kant op staan’.

De opvatting van een verzameling van (kern)waarden als een betrouwbare representatie van cultuur nam een vlucht met het verschijnen van het boek ‘In search for excellence’ (1982), waarin Peters en Waterman stellen dat het binnen een organisatie delen van kernwaarden (*shared values*) een belangrijke basis is voor het nastreven van excellentie, in hun werk geoperationaliseerd als organisatieprestatie. Deze gedeelde waarden zijn volgens hen objectief vast te stellen.

Ondanks de grote hoeveelheid kritiek op het model (zie o.a. Parker, 2000) heeft het modelleren en objectiveren van culturele kernwaarden veel navolging gekregen. Enkele bekende voorbeelden, in volgorde van verschijning, zijn het ‘*human synergetics circumplex*’ (Cooke et al., 1987), ‘*essential traits model*’ (Denison, 1990), ‘*competing value framework*’ (Cameron & Quinn, 1999), ‘*good to great model*’ (Collins, 2001), ‘*four cultural types model*’ (Handy, 1993), ‘*entrepreneurial organizational culture model*’ (McGuire, 2003) en het op dit moment populaire ‘*golden circle model*’ (Sinek, 2009).

De zoektocht naar de kernwaarden die onderdeel uitmaken van de cultuur van de organisatie typeert het cultuuronderzoek volgens de managementschool. Veelal worden de kernwaarden door middel van een onderzoeksmethode geïdentificeerd of vormen zij het onderliggende element van verschillende cultuurcategorieën of

typeringen. Onderzoek bestaat in de regel uit het vaststellen van de cultuurcategorie of cultuurtypering. Veelal worden hier kwantitatieve methodes voor gebruikt. Een typisch kenmerk van dit perspectief is het streven de cultuur te verbeteren door het formuleren van een 'doelcultuur' en het opstellen van een plan van aanpak voor de cultuurverandering. Een cultuur dient bijvoorbeeld te veranderen van een 'taak'- naar een 'persoonsgerichte' cultuur (Handy, 1993) of van 'hiërarchisch' naar 'marktgeoriënteerd' (Cameron & Quinn, 1999).

Omdat bij de managementschool de nadruk ligt op het typeren en veranderen van de organisatiecultuur, in plaats van het beschrijven ervan, wordt er geen gebruik gemaakt van *thick description*. Er wordt selectiviteit toegepast; wat niet in de conceptie van de cultuur past, wordt buiten beschouwing gelaten (Straathof, 2009). De methode die gebruikt wordt om cultuur te identificeren is veelal het voorleggen van vragenlijsten aan de leden van de organisatiecultuur waarin verschillende dimensies van de organisatiecultuur worden gemeten.⁸

Modellering

Het cultuurmodel van Edgar Schein, geïntroduceerd in de jaren 80, wordt tot op de dag van vandaag als zeer invloedrijk beschouwd (Schein, 1984, 1999, 2000). Zijn boeken *'Organizational culture'* (1990) en *'Organizational culture and leadership'* (2010) zijn samen goed voor ruim 45.000 citaties op Google Scholar.⁹ De ontwikkeling van een organisatiecultuur wordt door Schein opgevat als een gemeenschappelijk leerproces dat bestaat binnen een organisatie. Dit sociale leerproces, stelt Schein, stelt de cultuur in staat om te overleven. Dit proces krijgt vorm door *'external adaption'* waarbij de groep of organisatie zich aanpast aan de eisen van de omgeving. Daarnaast vormt zich een interne capaciteit *'integration'* die de groep of organisatie in staat stelt aan de omgevingseisen te voldoen. De definitie van Schein van een organisatiecultuur luidt als volgt:

"The pattern of shared basic assumptions, learned by a group as it solves its problems of external adaptation and internal integration, which has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to those problems."

Schein, 2010, p. 18.

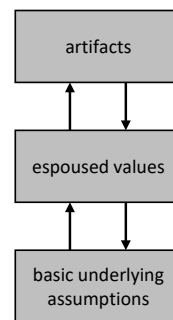
Schein maakt in zijn model onderscheid tussen drie culturele niveaus, te weten de basisassumpties, kernwaarden en artefacten. De basisassumpties worden door Schein geoperationaliseerd als de overtuigingen en waarden die de groep heeft geïnternaliseerd. Het gaat om hele basale onderliggende opvattingen over onder andere realiteit, tijd, ruimte en relaties. De basisassumpties zijn bepalend voor de manier waarop de groep betekenis geeft aan zichzelf en aan de omgeving waarin zij

⁸ Schein vormt hier een uitzondering op. In zijn visie kan cultuur niet 'gevangen' worden in vragenlijsten en kan alleen beschreven worden door een onderlinge dialoog tussen de leden van de organisatiecultuur.

⁹ Peildatum: 1 juli 2017

verkeert. De basisassumpties zijn nauwelijks veranderbaar omdat het fundamentele opvattingen betreft die zo onbewust en vanzelfsprekend zijn dat ze bijna niet meer te expliciteren zijn (Schein, 1984). De basisassumpties vormen volgens Schein het fundament voor de organisatiewaarden (het tweede niveau). '*Espoused values*' is een verzamelterm die Schein hanteert voor de gemeenschappelijke waarden, overtuigingen, doelstellingen, normen en ethische codes die er bestaan binnen een organisatie. De waarden maken dat er binnen de organisatie sprake is van een gemeenschappelijk denkkader en handelingswijze. De waarden zijn net als de assumpties het resultaat van een leerproces dat is ontstaan door gezamenlijke ervaringen en reflecties hierop. Schein (2010) legt hierbij de nadruk op negatieve ervaringen, bijvoorbeeld hoe de organisatie om is gegaan met eerdere crisissen die het voortbestaan van de organisatie hebben bedreigd en de manier waarop de organisatie die heeft weten te bezweren. Het derde niveau, de artefacten, zijn visuele representaties van de cultuur, zoals logo's, *dresscode*, gehanteerd jargon en werkwijzen. Van de cultuurlagen kunnen artefacten beschouwd worden als relatief het makkelijkst te managen niveau. Logo's kunnen worden vervangen en werkwijzen kunnen worden aangepast.

De kern van de organisatiecultuur wordt door Schein beschouwd als de kernwaarden die voortkomen uit de onderliggende basisassumpties en wordt gerepresenteerd in de artefacten. Deze drie niveaus worden bijgehouden door de sociale machtsrelaties, alhoewel de machtsrelaties door Schein niet expliciet geoperationaliseerd worden. Zowel de basisassumpties als de kernwaarden bevinden zich op een onbewust niveau binnen de cultuur. Daarmee kan er volgens Schein gesproken worden van een diepgaande cultuurverandering als er een aanpassing heeft plaatsgevonden op het onbewuste niveau binnen de organisatie, oftewel de gezamenlijke kernwaarden en basisassumpties die de cultuur kenmerken. Bij het 'managen' van de cultuur bedeeft Schein een belangrijke rol toe aan de leider. Essentieel daarbij is dat de leider de kernwaarden die bijdragen aan het organisatiesucces versterkt. Dat kan worden bereikt door bijvoorbeeld het weergeven van deze waarden in een waardepropositie, zelf het goede voorbeeld te geven en door de naleving van deze waarden te integreren in HR-en beloningsbeleid (Schein, 2010).



Figuur 2.2 De drie culturele niveaus van Schein (1984).

Verdieping: Schein en de systemische analyse

Schein werd bij de formulering van zijn theorie geïnspireerd door de systemische analyse die in zwang raakte met het werk van Stafford Beer (1972) en later Peter Checkland (1981). In de open- systeembenadering wordt de wisselwerking tussen de organisatie en haar omgeving als uitgangspunt gehanteerd (Beer, 1972). De organisatie wordt beschouwd als een systeem dat in interactie

verkeert met andere systemen, bijvoorbeeld systemen die samen de omgeving van de organisatie uitmaken.

Als de organisatie wordt beschouwd als een zelfstandig systeem wordt dit het *'systeem-in-focus'* genoemd (Beer, 1984; Espejo, 1990). De organisatie kan volgens de systeemtheorie ook benaderd worden als een subsysteem of juist als een optelsom van meerdere systemen. Denk bijvoorbeeld aan een gemeenteorganisatie die onderdeel is van het publieke domein en bestaat uit meerdere afdelingen, programma's of activiteiten, afhankelijk van welk onderscheid wordt gemaakt. De analyse van deze verticale gelaagdheid wordt door Wierdsma (2014) de analyse van de recursieniveaus genoemd. Tussen de recursieniveaus bestaat een permanente relatie, de *'interafhankelijkheden'*. Dit impliceert dat het (interne) systeem van de organisatie voortdurend bloot wordt gesteld aan verandering tussen en binnen de systemen waar zij mee verbonden of onderdeel van is. In de woorden van Beer (1985: 17): *"The stability of a systems internal environment, despite the system's having to cope with unpredictable external environment."* Dit uitgangspunt komt bij Schein sterk terug doordat hij de focus legt op de externe adaptatie oftewel de continue aanpassing aan de omgeving die de cultuur moet doormaken om de interne integratie te kunnen behouden. Simpel gesteld, een verandering van omgeving leidt tot een verandering van cultuur.

Kritiek

In hoofdstuk 1.6 werd reeds melding gemaakt van de kritiek op het veranderen van de organisatiecultuur omdat de gewenste resultaten achter zijn gebleven bij de ambitie. Vanuit de andere cultuurscholen wordt de managementschool beschouwd als een *'quick fix'* waarbij voorbij wordt gegaan aan de complexiteit die de cultuur en cultuurverandering kenmerkt (Alvesson, 2002; Kee & Newcomer, 2008; Noordegraaf et al., 2004; Veenswijk, 2006). Andere perspectieven betichten de onderzoeksmethodes van een (te) sterk versimpelde benadering van cultuur, bijvoorbeeld doordat cultuur 'geplot' wordt op vooraf vastgestelde dimensies of *grids*. De kernwaarden als *driving force* voor het collectieve handelen is volgens onder andere DiMaggio (1997) en Noordegraaf (2010) een te eenvoudige zienswijze. Bovendien gaat deze school voorbij aan de notie dat waarden moeilijk als geïsoleerde en onafhankelijke entiteiten kunnen worden geïdentificeerd.

"Beliefs and assumptions, tastes and inclinations, hopes and purposes, values and principles are not modular packages stored on warehouse shelves, waiting for inventory."

Fitzgerald, 1988, p. 9.

Verder verschillen onderzoekers van mening of een 'cultuurtype' door de hele organisatie kan worden gedeeld (Martin & Frost, 2011). Dat geeft ten onrechte

het beeld dat de cultuur van een *ist*- naar een *soll*-configuratie kan worden gebracht. Bovendien is het volgens Byles et al. (1991) nog maar de vraag of de *soll*-configuratie leidt tot betere prestaties omdat een directe relatie tussen cultuur en organisatieprestatie betwistbaar is. Een laatste kritiekpunt betreft de visie van de managementschool dat het creëren van ‘sterke culturen’ door leiders een na te streven ideaal is (Denison, 1990). Organisatiebrede consensus over wat nagestreefd moet worden kan juist het aanpassingsvermogen in relatie tot de omgeving verslechteren in plaats van verbeteren. Daarbij kan ambiguïteit binnen de organisatiecultuur juist een belangrijke functie hebben (Alvesson, 2002; Martin, 2002).

Sociaal-constructionisme: cultuur als een gedeelde betekenisconstructie

Berger & Luckman (1966 in Vaara, 2000) schreven ruim een halve eeuw geleden in hun boek *‘The social construction of reality’* dat er binnen een groep mensen een constant proces van betekenisgeving plaatsvindt. Vanaf medio jaren 80 werd deze visie verder uitgewerkt door betekenisverlening onderdeel te maken van de organisatietheorie (Buono et al., 1985 in Kavanagh & Ashkanasy, 2006). Het sociaal-constructionisme, ook bekend onder de namen sociaal-constructivisme, *sense-making* en *symbolic interactionism*, kreeg vanaf die periode veel aandacht met het werk van auteurs als Smircich (1983), Barney (1986) en Weick (1995). Zij stellen dat een organisatiecultuur niet (enkel) gecentreerd ligt rondom een verzameling van gedeelde kernwaarden, maar dat cultuur in essentie gelijk staat aan de betekenis die in interactie tussen de organisatieleden ontstaat.

De sociaal-constructionistische visie stelt dat een organisatie gelijk staat aan patronen van betekenissen, beelden, interpretaties, overtuigingen en assumpties die op verschillende niveaus binnen de organisatie gedeeld worden (Hatch & Schultz, 2004; Smircich, 1983; Veenswijk, 2006). Door Smircich (1985) worden dit de *‘shared meanings’* genoemd. Aan deze patronen van betekenis ligt het uitgangspunt ten grondslag dat er niet zoiets bestaat als een objectieve werkelijkheid maar enkel een subjectieve werkelijkheid die leden van een groep gezamenlijk construeren. Daarbij wordt veel minder een onderscheid gemaakt tussen de organisatie en de omgeving; de betekenispatronen kunnen op verschillende niveaus binnen de organisatie en daarbuiten bestaan.

Organisatieculturen ontwikkelen zich doordat de organisatieleden constant betekenis geven aan de groep en de context waarin zij verkeren (Trice & Beyer, 1993). Daarmee kan het sociaal-constructionisme beschouwd worden als een procestheorie: de betekenis die gegeven wordt aan bijvoorbeeld de organisatie is het resultaat van een constant proces van interpretatie en re-interpretatie (Hatch & Schultz, 2004; Schein, 2010). Een belangrijk kenmerk van het proces van

betekenisgeving is dat het onbewust plaatsvindt; mensen zijn niet actief bezig met het aanpassen van hun assumpties en betekenisaders. De betekenisverlening werkt als een selectiemechanisme. Binnen de organisatie wordt alleen aandacht besteed aan de zaken die collectief als relevant of belangrijk worden beschouwd. Door duidelijkheid te scheppen over welke betekenis leidend is en waar aandacht aan moet worden besteed wordt het voor de organisatieleden duidelijk wat er van hen verwacht wordt.

Taal, woorden en gesprekken hebben een belangrijke functie binnen het perspectief van het sociaal- constructionisme omdat daarmee beelden en betekenissen gecreëerd worden. Homan (2013) stelt dat taal niet de functie heeft om namen te geven aan reeds bestaande objecten in de wereld. In het sociaal-constructionisme 'produceren' ze juist die wereld met de daarin (reeds) aanwezige objecten. Deze zienswijze wordt ook wel '*to inscribe meaning into reality*' genoemd, beter bekend onder de noemer '*sensemaking*' (Weick, 1995). Het produceren van deze wereld vindt bijvoorbeeld plaats in de vorm van verhalen die door uitwisseling geconstrueerd worden. Deze verhalen geven een beeld van 'wat er aan de hand is' en 'wat er moet gebeuren' (Van Hulst, 2008).

De betekenisverlening komt voort uit en bestendigt de realiteitsconstructie. Het woord 'constructie' impliceert dat de werkelijkheidsbeelden niet per se in overeenstemming zijn met de werkelijkheid (Homan, 2013). Organisatieleden kunnen bijvoorbeeld het beeld hebben dat zij erg efficiënt werken terwijl onderzoek aantoonde dat er binnen de organisatieprocessen veel aan doorlooptijd kan worden verbeterd.

Eerder werd gesteld dat er binnen de organisatie veelal meerdere patronen van betekenissen oftewel werkelijkheidsconstructies kunnen bestaan (Martin, 2002; Smircich, 1983). Indien er sprake is van meerdere (werkelijkheids)beelden en betekenissen wordt ook wel gesproken van '*cultural conceptions*', in de Nederlandse literatuur ook wel de 'betekeniseilanden' genoemd (Homan, 2005). Een betekenseiland, oftewel een realiteitsconstructie die door een groep gedeeld wordt, onderstreept hun opvattingen in interactie met anderen, bijvoorbeeld in taal of gedrag. Bovendien zetten zij zich af tegen andere beelden en betekenissen binnen de organisatie omdat deze niet passen binnen hun betekenskader. Zij beschouwen een aangekondigde organisatieverandering bijvoorbeeld als een bedreiging voor wat de organisatie heeft opgebouwd terwijl andere leden van de organisatie de verandering juist beschouwen als een kans om in te spelen op nieuwe klantbehoeftes.

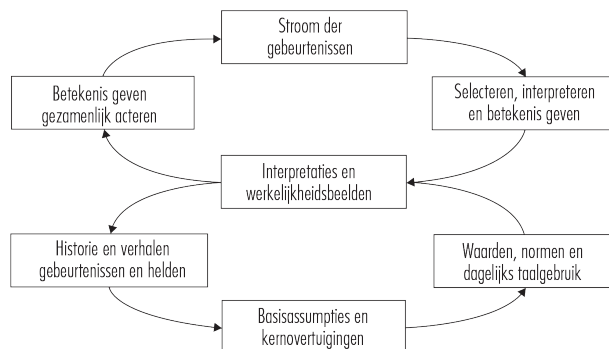
De betekenisconstructie die het sterkst wordt gedeeld wordt ook wel de dominante werkelijkheidsconstructie of betekenisconstructie genoemd.

Modellering

Een van de meest bekende cultuurmodellen binnen het sociaal-constructionisme

is dat van Karl Weick (1995). Weick stelt dat organisatiecultuur gelijk staat aan een interactie- en leerproces dat plaatsvindt tussen de organisatieleden. Leden geven gezamenlijk betekenis aan de gebeurtenissen die plaatsvinden. De inkleuring oftewel de interpretaties en betekenissen komen voort uit de basisassumpties en kernovertuigingen die aan de cultuur ten grondslag liggen. De basisassumpties die bestaan binnen een cultuur komen voort uit het verleden en vormen de kijk op het heden. Zij dienen als een selectiemechanisme (welke gebeurtenissen vinden wij belangrijk) en als interpretatiekader (hoe interpreteren wij deze gebeurtenis). Schein (2010) heeft het hier over een *'social reality'*. Als mensen iets als een constructie oftewel een (nieuwe) werkelijkheid beschouwen, dan wordt dat de nieuwe werkelijkheid voor de groep. Deze sociale realiteit, oftewel het gedeelde betekenis-kader, bepaalt welke gedragingen de leden van de organisatie vertonen. Dit wordt ook wel het Thomas-theorema genoemd, naar de beroemde socioloog William Thomas (Merton, 1995). De betekenisconstructie is daarmee een determinant voor het vertoonde gedrag. Wat de organisatieleden zien als de realiteit is bepalend voor het gedrag dat zij vertonen.

"If men define situations as real, they are real in their consequences."
Thomas en Thomas, 1928, p. 572.



Figuur 2.3 Cultuur als interactieproces (Weick, 1995 in Boonstra, 2013).

Casus: 'Van bibliotheekbus naar Ferrari'

Een adviesbureau dat reeds tientallen jaren bestaat werkt hoofdzakelijk in opdracht van grote organisaties zoals het ministerie van onderwijs en grote ROC's. Het bureau wordt geroemd vanwege de inhoudelijke expertise op het gebied van onderwijs. Dit is ook zichtbaar in het management dat bestaat uit leden die eerder hun sporen hebben verdiend in de functie van onderzoeker binnen een breed scala aan onderwijsdomeinen en-onderwerpen.

Door de bezuinigingen en de kredietcrisis komen veel scholen waar opdrachten lopen in financieel zwaar weer terecht. Offertes voor trajecten bij de kernklanten

worden vaker afgewezen; te omvangrijk en te inhoudelijk. Het management probeert een vinger aan de pols te houden door enkele vertegenwoordigers van scholen uit te nodigen voor een 'klantenpanel' sessie. Tijdens deze sessie wordt in een workshop gevraagd een beschrijving te geven voor het bureau als een 'auto op de parkeerplaats'. Na wat onderlinge discussie kiezen de klanten uiteindelijk voor de benaming 'bibliotheekbus'. Het brengt een schok teweeg onder de aanwezige adviseurs. Expertise is belangrijk maar op deze manier niet meer van deze tijd, wordt de metafoor van de bibliotheekbus uitgelegd. De klanten geven aan zelf behoefte te hebben aan een snellere benadering die toch hoge kwaliteit uitstraalt. Beschreven in dezelfde vergelijking komen zij met een 'Ferrari'.

Daags na de sessie ontwikkelt het management een nieuw plan dat de bewustwording van de veranderende markt en verandering van de competenties moet uitdragen naar de adviseurs. Het traject heeft een officiële titel maar wordt beter bekend onder de beschrijving: 'Van bibliotheekbus naar Ferrari'.

Smit 2017, ongepubliceerd

De subjectieve werkelijkheid wordt geconstrueerd en gereconstrueerd door onderlinge interactie. Het is een proces dat enkel binnen de onderlinge interacties van de organisatieleden bestaat. Enkele auteurs zoals Alvesson (2002) en Homan (2005) stellen dat deze interacties in kaart kunnen worden gebracht. Dit impliceert dat de gedeelde beelden en betekenissen moeten worden 'geobjectiveerd'. De onderzoeker kan dit doen door de dominante betekenisconstructie (Homan, 2005) oftewel de 'gemene deler' van de geïnventariseerde beelden en betekenissen vast te leggen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van interviews.

Kritiek

Het uitgangspunt van een subjectieve werkelijkheid maakt het moeilijk een cultuur te beschrijven en te onderzoeken (Martin, 2011). Het 'objectiveren' van een subjectieve werkelijkheid als alternatief is een moeilijk werkbaar onderzoeksmethode omdat moet worden geïnventariseerd wie er hoe tegen wat aankijkt om iets te kunnen zeggen over de dominante werkelijkheidsconstructie. In een groep van vijftig organisatieleden is bijvoorbeeld al sprake van 1.225 een-op-een-relaties en talloos veel meer complexe interacties. Bovendien zijn betekenissen erg tijdsgebonden waardoor de resultaten mogelijk slechts een beperkte geldigheid hebben.

Een tweede punt van kritiek is dat het uitgevoerde onderzoek veelal enkel uitgaat van het perspectief van het management of de directie (Martin & Frost, 2011). De werkvloer wordt in de regel door de onderzoekers niet naar hun betekenisverlening en interpretatie gevraagd. Dit is een gevaarlijke aanname omdat het perspectief dat de medewerker aanhoudt afhankelijk kan zijn van de positionering binnen de organisatie. Denk bijvoorbeeld aan een manager versus een team van medewerkers van de buitendienst, die vanuit verschillende posities een verschillend beeld kunnen hebben van de organisatie.

Ten slotte is het vanuit het sociaal-constructionistische perspectief moeilijk om (culturele) voorspellingen te doen. De focus op interpretatie werkt het achteraf verklaren of achteraf indekken in de hand (Mills, 2008). Wat het onderzoek verder bemoeilijkt is dat de organisatiebetekenis die bestaat in opeenvolgende periodes een andere connotatie kan krijgen. Er heeft dan gedurende de tijd een herinterpretatie plaatsgevonden. In het vorige decennium werden bijvoorbeeld transformaties in de vorm van fusies tussen scholen nog als efficiënt en wenselijk opgevat. Nu wordt dat, mede ingegeven door de beperkte effectiviteit van de schaalvergroting, gezien als onwenselijk en is kleinschaligheid het nieuwe devies geworden.¹⁰

Postmodernisme: er is geen cultuur, er zijn nauwelijks verbanden

Beschrijving op hoofdlijnen

Het postmodernisme is een relatief recent perspectief op de organisatiecultuur, ontstaan in de jaren 90. Het komt voort uit de filosofische stroming die volgens velen werd geïntroduceerd met het boek *'The postmodern condition'* van de Franse filosoof François Lyotard (1979 in Strikwerda, 2003). Deze postmoderne stroming beticht wetenschappelijke stromingen van oversimplificatie. Zij stellen dat er te makkelijk wordt uitgegaan van 'waarheidsvinding'. De onderliggende feiten en empirie worden daarbij ter discussie gesteld (Strikwerda, 2003). Geen enkele theorie heeft de waarheid in pacht, stelt deze stroming, waarmee zij wetenschappers oproept de aannames en de fundamentele keuzes die gemaakt zijn bij de vorming van theorieën en modellen opnieuw ter discussie te stellen.

De cultuuronderzoekers van het postmoderne perspectief trekken het principe van cultuur als een eenduidig construct in twijfel. Luhmann (1984) was een van de eerste auteurs die ruim dertig jaar geleden met het standaardwerk *'Social systems'* het principe van cultuur als concept ter discussie stelde. In de Nederlandse literatuur was het recent de auteur Rudy Snippe (2014) die het begrip 'cultuur' verving ten faveure van een complex systeem van interacties.

Auteurs van het postmoderne perspectief stellen dat er te weinig recht wordt gedaan aan de complexiteit, de ambiguïteit en de verschillende vormen van tegenstrijdigheid die binnen een organisatie bestaan. Cultuur is voor het omvatten van deze dynamieken geen geschikte term en fungeert slechts als een schijnobjectiviteit. In plaats daarvan, stellen de auteurs, is er sprake van een constante stroom van (sociale) interacties die bestaan tussen een groep individuen die de organisatie in stand houdt (zie ook Luhmann, 1984). Aan deze stroom van interacties kan geen overkoepelende interpretatie of waardeoordeel worden verleend. Dit wordt ook wel de deconstructie van het cultuurbegrip genoemd (Martin, 2002).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025 uitgegeven door het Ministerie van OCW.

Het concept 'cultuur' is in principe betekenisloos en niet te 'vangen' in een combinatie of een optelsom van verschillende variabelen. Het enige dat met enige zekerheid kan worden vastgesteld is of er een interactie tussen twee individuen plaatsvindt of niet. Daarmee is het niet mogelijk een beschrijving of een andere vorm van representatie van de organisatiecultuur te maken (Alvesson & Berg, 1992; Smircich 1995).

"It is impossible, ever, to know or represent the truth about a culture. The reality is a series of fictions and illusions."

Alvesson & Berg, 1992, p. 221.

Het postmodernisme is moeilijk te beschrijven vanuit één perspectief omdat de auteurs die eronder geschaard worden verschillende opvattingen hebben over de sociale complexiteit binnen organisaties. Dit perspectief wordt verder beschreven door de auteurs te verdelen in twee varianten.

De eerste variant stelt daarbij de ambiguïteit tussen sociale processen centraal. De tweede, meer positivistische variant, legt de nadruk op complexe sociale patronen.

De cultuur als ambigu fenomeen

Invloedrijke auteurs als Luhmann (1985) en Alvesson (2002) leggen bij het beschrijven van de complexiteit van het fenomeen 'organisatiecultuur' de nadruk op de ambiguïteit, pluriformiteit en de tegenstellingen die er binnen een organisatie bestaan. Luhmann (1985, 1995, 1998 in Veenswijk, 2006) trekt het uitgangspunt in twijfel dat organisatieverbanden volgens een systeemlogica ontwikkelen en daarmee dat deze verbanden duidelijk identificeerbaar en stuurbaar zijn. Ambiguïteit en 'disorder' dienen niet zoals in het managementperspectief te worden vermeden maar staan juist centraal bij de duiding van de organisatiecultuur. De deconstructie van de cultuur leidt ertoe dat een verscheidenheid aan tegengestelde interpretaties de ruimte krijgt.

De cultuur als (te) complex fenomeen

Een tweede variant binnen het postmodernisme is wél gekoppeld aan systeemlogica (Beer, 1972). Auteurs als Snippe (2014) en Lamotte (2015) beschouwen de cultuur als een verzamelterm van verschillende elementen en eigenschappen. Deze elementen en eigenschappen zijn in principe identificeerbaar en afhankelijk van elkaar. Alvesson (2012: 3) spreekt over informele gedragspatronen ('*informal behavior patterns*'), Snippe over 'sociale patronen' die plaatsvinden binnen een systeem. Dit lijkt op wat Martin (2002) beschouwt als de fragmentarische kijk op cultuur.

Kenmerkend voor deze stroming is dat de auteurs bezwaar maken tegen de bekende cultuurmodellen omdat deze in hun visie een verregaande vereenvoudiging zijn van de sociale interacties en patronen die een organisatie kenmerken (Lamotte, 2015). De interacties en patronen van sociale systemen zijn zo complex dat het moeilijk is deze te interpreteren binnen één concept zoals cultuur.

Kritiek

De belangrijkste kritiek vanuit de andere perspectieven is dat de postmoderne benadering moeilijk werkbaar is en niet bijdraagt aan cultuuronderzoek in het algemeen. De auteurs worden ervan beticht te relativistisch te zijn waardoor deze stroming niet bijdraagt aan het voortbouwen op en uitwerken van de cultuurtheorie (Martin & Frost, 2011). Indien juist de ambiguïteit van cultuur centraal staat is het niet mogelijk om tot eenduidige waarheidsvinding te komen (Martin, 2002). Hetzelfde geldt voor de fragmentarische benadering van cultuur als losse interacties die niet in samenhang kunnen worden geïnterpreteerd.

Doordat er geen waarde wordt gehecht aan het concept 'cultuur' kan er niet gesproken worden over een cultuur*verandering*. Daarmee verliest dit perspectief ook haar meerwaarde voor de praktijk waarin cultuurverandering voorwaardelijk is voor een succesvolle organisatietransformatie.

Samenvatting en onderzoekkeuzes

Om de verscheidenheid van stromingen en theorieën over de organisatiecultuur overzichtelijk te houden is er een indeling weergegeven in vier perspectieven. In tabel 2.1 worden per onderzoeksperspectief de belangrijkste kenmerken die voor deze dissertatie relevant zijn kernachtig weergegeven. Per perspectief staat weergegeven welke bekende auteurs onder de stroming kunnen worden geschaard en hoe het perspectief in essentie kan worden beschreven.

De kenmerken van het onderzoek en het bereik gaan respectievelijk over de wijze waarop het onderzoek in de regel wordt uitgevoerd en het niveau van onderzoek dat binnen het perspectief wordt gehanteerd. Ten slotte wordt een overzicht gegeven van de primaire kritiek vanuit de andere onderzoeksperspectieven.

2.5 Keuze voor een onderzoeksperspectief

Omdat de vier perspectieven gebaseerd zijn op verschillende benaderingen en uitgangspunten die onmogelijk in één design met elkaar te verenigen zijn, is het zaak om in deze casestudy één perspectief centraal te stellen. Gekozen is voor het managementperspectief omdat het objectieve karakter van dit perspectief in staat stelt de cultuur meetbaar te maken. Daarnaast is dit perspectief het meest gericht op het aantonen van cultuurverandering omdat metingen tussen opeenvolgende tijdsintervallen onderling vergeleken kunnen worden.

In vervolg op de keuze voor het managementperspectief wordt in dit onderzoek aangesloten bij de theorie van Schein (2010) die cultuur gelijkstelt aan een proces van externe aanpassing en interne integratie waarbij de kernwaarden de kern van de cultuur representeren. De kernwaarden worden in dit onderzoek geïnventariseerd met het cultuur-arena model (Straathof, 2009) dat in het volgende hoofdstuk uitgebreid wordt besproken.

Perspectief	Vooraanstaande auteurs	Essentie omtrent cultuur	Kenmerken van onderzoek	Niveau van onderzoek	Voornaamste kritiek
Antropologie	Geertz (1973), Hofstede (1980), Sanders en Nuijen (1987)	De organisatie is een cultuur	Participatief onderzoek Thick description Kwalitatieve interpretatie in de vorm van een narratief door de onderzoeker	Organisatiebreed	Normatieve bias van de onderzoeker
Management	Cameron en Quinn (2005), Handy (1993), Schein (1984, 2010)	De organisatie heeft een cultuur	Cultuurmetingen d.m.v. surveys Vooropgesteld model of grid Kwantitatieve Verwerking	Organisatiebreed, eventueel uitgesplitst in afdelingen of subculturen	Cultuur is meer dan een simpele typering Quick fix benaderingen werken niet
Sociaal constructivisme	Smircich (1983), Weick, (1995)	Cultuur is een proces van interpretatie gebaseerd op onderlinge interactie	Cultuurinventarisatie d.m.v. interviews Kwalitatieve verwerking	Gelokaliseerd, informele groepen	Tijdsgebonden Werkt achteraf verklaren in de hand
Postmodernisme	Luhmann (1995), Alvesson (2002)	Deconstructie van cultuur: complex systeem van interacties die niet in samenhang geïnterpreteerd kunnen worden	Observatie van interacties	Interactie tussen twee actoren	Tijdsgebonden Te relativistisch/ niet werkbaar

Tabel 2.1 Totaaloverzicht van de verschillende cultuurscholen.

Schein stelt verder dat er moet worden gewaakt voor de oversimplicatie van cultuur omdat de sociale dynamiek niet te vangen is een enkel model of *grid*. Dit komt overeen met de stelling van Kavanagh & Ashkanasy (2006) dat cultuur pas begrepen wordt indien deze vanuit meerdere invalshoeken wordt geanalyseerd en de resultaten vervolgens met elkaar worden vergeleken. Met andere woorden een cultuur en een verandering van cultuur zijn alleen zichtbaar wanneer er gekozen wordt voor een uitgebreide cultuurbeschrijving. Om deze stelling te bekrachtigen worden in dit onderzoek twee aspecten toegevoegd die ontleend zijn aan andere

perspectieven, te weten een beschrijving volgens thick description en het inventariseren van de dominante betekenisconstructie.

- *Thick description*, een aspect uit het antropologische perspectief, stelt in staat cultuur te begrijpen door middel van een uitgebreide beschrijving van de context waar de cultuur zich in bevindt (Alvesson, 2002; Holloway, 1997 in Ponterrotto, 2006). Deze beschrijving bestaat uit feitelijke informatie die dermate gedetailleerd is dat deze de onderzoeker in staat stelt patronen vast te stellen en de daarmee aanwezige cultuur te begrijpen. In deze casestudy wordt de context van de organisatiecultuur gelijkgesteld aan de veranderingen in de omgeving en de organisatie-transformatie waar de organisatieleden zich toe dienen te verhouden.
- De dominante betekenisconstructie, een aspect ontleend aan het sociaal-constructionistische perspectief, stelt in staat de beelden en beleving te inventariseren waarna de onderliggende basisovertuigingen die aan de cultuur ten grondslag liggen achterhaald kunnen worden. Het 'inventariseren' van de dominante beelden en betekenissen kan alleen plaatsvinden indien er een bepaalde vorm van objectivering plaatsvindt, in dit geval door middel van interviews met leidinggevendenden. Een verandering in kernwaarden (managementperspectief) kan daarmee gerelateerd worden aan de beleving oftewel een verandering van de beelden en betekenissen die de leidinggevendenden hebben toegedicht aan de periode van transformatie.

Aan het postmodernisme worden ten slotte geen aspecten ontleend omdat dit perspectief niet gericht is op het inventariseren van cultuurverandering.

Samengevat leidt dit tot het volgende onderzoeksperspectief:

De cultuurverandering wordt geïnventariseerd volgens de opvattingen van het managementperspectief, aangevuld met een uitgebreide beschrijving van de organisatiecontext (ontleend aan het antropologische perspectief) en de beleving van de medewerkers zelf (ontleend aan het sociaal-constructionistische perspectief).

2.6 De organisatiecultuur van een publieke organisatie

In deze laatste paragraaf wordt ten slotte ingezoomd op de cultuur van de publieke organisatie. Publieke culturen verschillen van die van private organisaties omdat er verschillen bestaan in termen van doelstelling, motivatie en werkwijze (Rainey & Bozeman, 2000). Met een beschrijving van deze cultuurkenmerken kan later worden bepaald of deze een rol spelen bij het verloop van een cultuurverandering in de publieke context.

Het is opvallend dat er weinig literatuur bestaat waarin er een vergelijking wordt gemaakt tussen publieke en private organisatieculturen, temeer omdat publieke

organisaties steeds langer en vaker in beweging zijn (Christiansen, 2006; Kuipers et al., 2013). In het vorige hoofdstuk werd gesteld dat de publieke organisatie gekenmerkt wordt door een grote variëteit aan belanghebbenden en conflicterende belangen. De veronderstelling dat er specifieke cultuurkenmerken gelden voor de publieke organisaties wordt in deze laatste paragraaf verder uitgewerkt.

De (culturele) overlap tussen publieke en private organisaties

Een onderscheid maken tussen publieke en private organisaties en de bijbehorende eigenschappen en dynamieken is nog niet zo gemakkelijk (Chandler, 1991; Rainey & Bozeman, 2000). Dat zou een verklaring kunnen zijn voor waarom er weinig toegespitst onderzoek is gedaan naar 'publieke culturen'. Over het algemeen kan worden gesteld dat er niet zoiets bestaat als een eenduidig en duidelijk onderscheid tussen publieke en private organisaties. Zo is er binnen het bedrijfsleven bijvoorbeeld een sterk toenemende aandacht voor normatieve kwesties die in de regel aan de overheid worden toebedeeld. Het gaat hierbij om thema's zoals ethiek, integriteit en maatschappelijk verantwoord ondernemen (Van der Wal, 2006). Publieke organisaties hebben op hun beurt sinds de jaren 80 met de '*new public management*'-beweging veel meer bedrijfskundige zienswijzen en werkmethoden geïncorporeerd (Rainey, 2014). Denk hierbij bijvoorbeeld aan het nastreven van efficiëntie en versterken van doelmatigheid en resultaatgerichtheid. Bovendien zijn er meer publieke organisaties volledig of gedeeltelijk geprivatiseerd (Van der Wal, 2006), bijvoorbeeld in het onderwijs, gevangeniswezen of het openbaar vervoer, waarmee er hybride organisaties zijn ontstaan (Karré, 2011). Alle organisaties hebben tot op zekere hoogte rekening te houden met een politieke invloed en zijn op enige manier gehouden aan een vorm van externe controle (Bozeman, 1987; Rainey, 2014).

De overeenkomsten in werkwijzen en denkkaders maken het moeilijk een specifieke omschrijving te geven van de eigenschappen van publieke organisaties in vergelijking met private organisaties. In plaats van een onderscheid wordt er veelal gesproken over een continuüm dat bestaat tussen beide typen organisaties (Chandler, 1991), door Rainey en Bozeman (2000) de mate van '*publicness*' van de organisatie genoemd. Zowel Wamsley en Zald (1973) als Bozeman en Bretschneider (1994) stellen dat het publiek-private continuüm gebaseerd is op een onderscheid dat bestaat uit twee criteria, te weten eigenaarschap en financiering. Private organisaties zijn eigendom van een ondernemer of aandeelhouders, publieke organisaties het collectieve bezit van de leden van de (politieke) gemeenschap. Waar private organisaties gefinancierd worden door middel van verkoop (*sales*) van producten en diensten of door (private) donaties, ontvangen publieke organisaties hun geld veelal vanuit belasting. Uit onderzoek blijkt dat deze criteria er in de praktijk niet in slagen de ruime diversiteit van organisatiekenmerken te weerspiegelen. Andere criteria, zoals de hoofdtaak van de organisatie en de organisatiegrootte, hebben een sterkere invloed op de publieke organisatie dan hun publieke status. Zo wordt een organisatie niet bureaucratisch omdat zij in het publieke domein of in de

markt verkeert maar vanwege de groeiende omvang (Rainey, 2014).

Specifieke cultuurkenmerken van publieke organisaties

Gesteld werd dat er weinig onderzoek is gedaan naar specifieke cultuurkenmerken die geassocieerd kunnen worden met organisaties met een hoge mate van 'publicness', hier de publieke organisaties genoemd. Enkele auteurs benoemen wel culturele kenmerken die geassocieerd kunnen worden met een 'publieke' organisatiecultuur, zoals onderstaand wordt weergegeven. Aandacht voor deze kenmerken is van belang omdat zij mogelijk van invloed zijn op hoe cultuurverandering van publieke organisaties tijdens een organisatietransformatie verloopt.

Complexe invloedsverhoudingen

Publieke organisaties worden gekenmerkt door hun bureaucratische manier van functioneren. Dit bestaat uit een hoge mate van (opgelegde) standaardisatie, een duidelijke hiërarchie en relatief veel procedures ten behoeve van controle en verantwoording (Boyne, 2002; Parker, 2000). Verder bestaat er een grote complexiteit in de verhoudingen en relaties. Het publieke stakeholdersveld is in de regel veel omvangrijker dan dat van private organisaties (Christiaansen, 2006), variërend van pressiegroepen tot toezichhouders, die vanuit hun belang invloed proberen uit te oefenen op de strategische besluitvorming. Veelal is niet goed duidelijk wat deze publieke belangen precies behelzen en hoe conflicterende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen (Halsema et al., 2013; Noordegraaf, 2008; Rainey, 2014). Bovendien zijn de belangen en behoeftes aan verandering onderhevig (Askim et al., 2009). Voor de medewerkers impliceert dit dat zij veel overleg dienen te voeren met de verschillende stakeholders en transparant dienen te zijn in de overwegingen die zij maken (Rainey & Bozeman, 2000).

Beperkt leiderschapsmandaat en tragere besluitvorming

Binnen de publieke context wordt er in de regel een onderscheid gemaakt tussen politiek en ambtelijk leiderschap (Kuipers et al., 2013; Rainey, 2014; 't Hart, 2014). Doorslaggevende beslissingen worden genomen door politiek leiders (bijvoorbeeld leiders van politieke partijen) die in de regel verantwoordelijk zijn en verantwoording afleggen (Straathof, 2009). De ambtelijk leider dient het publieke domein en is verantwoordelijk voor de implementatie van de politieke besluitvorming en de creatie van maatschappelijke waarde (Ferlie et al., 1996; 't Hart, 2014). Daarmee heeft hij een beperkter mandaat dan zijn private *counterpart* (Rainey & Bozeman, 2000; Farnham & Horton, 1996). De rol van ambtelijk leider wordt nader beschreven in het volgende theoriehoofdstuk.

Binnen deze dubbele aansturing, met name aanwezig bij publiek-bestuurlijke organisaties, kan frictie ontstaan. Bijvoorbeeld als op een dossier de verschillende

politieke visies *clashen* of bijvoorbeeld als het politiek leiderschap aanstuurt op een snel resultaat terwijl de ambtelijk leider zorg wil dragen voor een duurzamere waardecreatie ('t Hart, 2014). De frictie in aansturing kan bij medewerkers leiden tot onduidelijkheid over de na te streven doelstellingen of de prioritering hierbinnen (Rainey, 2014).

De dubbele aansturing, complexe invloedverhoudingen en de focus op verantwoording maken dat strategische besluitvorming in de regel trager plaatsvindt dan bij een private organisatie. Besluitvorming wordt vaker onderbroken en vaker aangepast (Nica, 2013).

Publieke motivatie

Medewerkers ontfen aan het dienen van de publieke zaak een onderscheidende motivatie die niet of in veel mindere mate te vinden is in het bedrijfsleven (Rainey, 2014; Steijn, 2006). Vanuit deze *'public service motivation'* wordt gesteld dat publieke medewerkers meer waarde hechten aan het nastreven van maatschappelijke waarden, zoals het helpen van anderen en de samenleving in zijn geheel. Zij zijn eerder bereid eigen belangen daarvoor opzij te zetten en hebben een sterker gevoel voor verantwoordelijkheid en integriteit. Presteren in ruil voor een extrinsieke beloning zoals salaris en doorgroeimogelijkheden zijn hier meestal ondergeschikt aan (Perry, 1996; Rainey, 2014).

Onderscheid in kernwaarden

De kern van de cultuur, binnen het management-perspectief beschreven als de gedeelde kernwaarden, zijn in relatie tot bedrijven meer divers en deels conflicterend (Bozeman, 2007). Zo kan een gemeente 'spaarzaamheid' nastreven door minder nieuwe investeringen aan te gaan. Dit kan echter botsen met de waarde 'bereikbaarheid', omdat er bijvoorbeeld tevens een busstation moet worden uitgebreid. Enkele onderzoekers stellen dat er sprake is van specifieke kernwaarden die met name bestaan binnen publieke organisaties (o.a. Bowman & Knox 2008; Van Thiel & Van der Wal, 2010). Gesteld kan worden dat de dienstverlening gericht op het creëren van publieke waarden in plaats van het nastreven van groei en winst, gecombineerd met de public service motivation, maakt dat medewerkers van publieke organisaties hun werk vormgeven vanuit andere onderliggende kernwaarden. Van der Wal (2006) toonde met een empirisch onderzoek aan dat er daadwerkelijk verschillen bestaan tussen de kernwaarden van het openbaar bestuur en van private organisaties. In



Figuur 2.4 Het publiek-privaat waardepanorama (Van der Wal, 2006: 14).

zijn 'publiek-privaat waardepanorama' werden op basis van meta-onderzoek naar verschillende onderzoeken over publieke organisatiewaarden in totaal 21 waarden geïdentificeerd, zie figuur 2.4. De bovenste set van acht waarden wordt beschouwd als waarden die specifiek gelden voor overheidsorganisaties. Deze waarden hebben een duidelijke verbinding met public service motivation en het dienen van de publieke zaak (Groeneveld et al., 2009). De waarden 'ondernemerschap', 'duurzaamheid' en 'klantgerichtheid' komen daarentegen slechts beperkt voor binnen de publieke cultuur (Van der Wal, 2006).

Conclusie over publieke organisatieculturen

Hoewel er niet zoiets bestaat als een 'publieke' organisatiecultuur kunnen er desalniettemin kenmerken worden genoemd die te relateren zijn aan een functie en maatschappelijke taak van publieke organisaties. Deze kenmerken kunnen een rol spelen bij het verloop van cultuurveranderingen in de publieke sector.

Een belangrijk kenmerk is het complexe stakeholdersveld waar medewerkers mee worden geconfronteerd en waar verantwoording aan dient te worden afgelegd. Indien er een beleidsaanpassing plaatsvindt, bijvoorbeeld als gevolg van verkiezingen, wordt verondersteld dat de medewerkers de verhoudingen tussen de stakeholders en de bijbehorende belangen opnieuw moeten afwegen. De top van de organisatie in de vorm van het ambtelijk leiderschap heeft een beperkter mandaat dan het geval is bij een private organisatie omdat er rekening dient te worden gehouden met de politieke opdracht enerzijds en de procedures en verantwoordingseisen anderzijds. Dit maakt de strategische besluitvorming trager en de wendbaarheid van de organisatie beperkter. Ten slotte kan worden gesteld dat de motivatie van de medewerkers meer intrinsiek gericht is en dat de kernwaarden binnen de cultuur sterker maatschappelijk geladen zijn, bijvoorbeeld het streven naar sociale rechtvaardigheid en transparantie.

2.7 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat het concept 'organisatiecultuur' complex is. In de literatuur bestaan verschillende uitgangspunten over hoe een organisatiecultuur opgevat dient te worden en hoe een organisatiecultuur dient te worden onderzocht. Om dit te illustreren is er een overzicht weergegeven van vier cultuurperspectieven. Omdat in deze casestudy het verloop van cultuurverandering wordt geobjectiveerd is ervoor gekozen het managementperspectief centraal te stellen. Het managementperspectief stelt in staat de cultuurverandering inzichtelijk te maken.

Om recht te doen aan de complexiteit van cultuurverandering worden er aan de onderzoeksbenadering twee aspecten uit de andere perspectieven toegevoegd. Als eerste thick description, een uitgebreide en feitelijke beschrijving van de context

waar de organisatieleden zich in bevinden (ontleend aan het antropologische perspectief). Deze beschrijving leidt ertoe dat de cultuur beter begrepen kan worden. Ten tweede het objectiveren en inventariseren van de dominante betekenisconstructies oftewel de beleving van de organisatieleden zelf (ontleend aan het sociaal-constructionistische perspectief). De beleving kan vervolgens gerelateerd worden aan de context en aan de cultuurmetingen.

Wanneer ingezoomd wordt op publieke organisaties kan worden geconcludeerd dat er weinig onderzoek is verricht naar specifieke cultuurkenmerken die deze organisaties typeren. Vanuit het managementperspectief kunnen er echter een aantal kenmerken worden verondersteld, zoals meer maatschappelijk geladen kernwaarden, complexe invloedsverhoudingen en een beperkter leiderschapsmandaat. Van deze kenmerken kan worden bepaald of zij een rol spelen bij het verloop van een cultuurverandering in de publieke context.

Nu het concept van de organisatiecultuur uiteen is gezet en het managementperspectief is gekozen als het centrale perspectief, kan in het volgende hoofdstuk de volgende stap worden gezet, namelijk het beschrijven van cultuurverandering volgens dit perspectief.

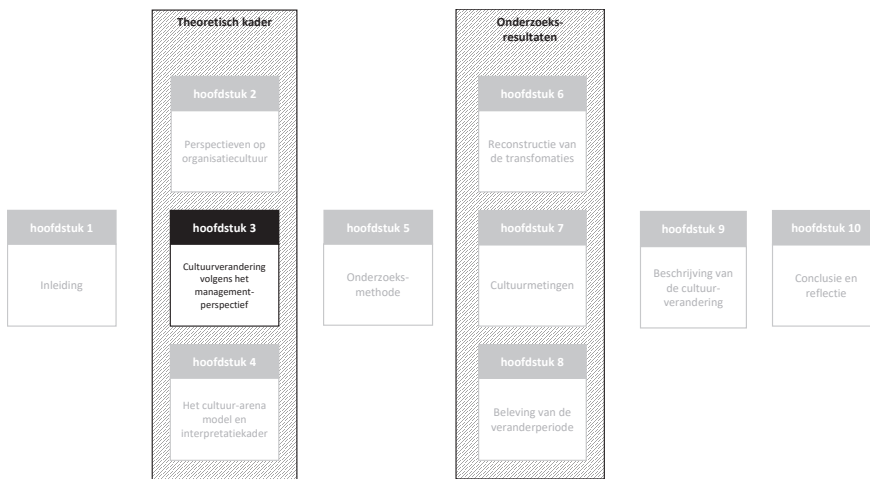
3 Cultuurverandering volgens het managementperspectief

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werd een overzicht gepresenteerd van vier perspectieven op de organisatiecultuur. Omdat in dit onderzoek het meten van cultuurverandering centraal staat werd ervoor gekozen het managementperspectief centraal te stellen. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt cultuurverandering beschreven volgens het managementperspectief. In het tweede deel wordt de relatie tussen cultuurverandering en organisatietransformatie verder toegelicht. Dit betreft een nadere uitwerking van de stelling dat een cultuurverandering gepaard gaat met een succesvolle transformatie. Ten slotte wordt de relatie tussen cultuurverandering en leiderschap besproken omdat leiderschap in de regel beschouwd wordt als een belangrijke invloedsfactor bij cultuurverandering (Boonstra, 2010; Kotter, 1995; Schein, 2010).

Opbouw van het hoofdstuk

Het hoofdstuk start met een inleiding over waarom de organisatiecultuur als robuust en daarmee als moeilijk veranderbaar dient te worden beschouwd (3.2). Vervolgens wordt stilgestaan bij hoe de cultuurverandering volgens het managementperspectief opgevat dient te worden (3.3). In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt de relatie besproken met organisatietransformatie (3.4) en leiderschap (3.5). Er wordt afgesloten met een samenvatting en conclusie (3.6).



3.2 De robuustheid van cultuurverandering

“Cultures, particularly strong cultures, are not meant to change.”
 Cartwright & Cooper, 1993, p. 60.

Cultuur als immuunsysteem

Kavanagh en Ashkanasy (2006) beschrijven de organisatiecultuur aan de hand van de metafoor van een immuunsysteem. Elke organisatie heeft een immuunsysteem dat bestaat uit het werk dat verricht moet worden, de medewerkers die het werk uitvoeren en diverse formele en informele systemen. Elke vorm van verandering wordt beschouwd als een bedreiging voor het systeem. Het systeem zorgt ervoor dat elke vorm van verandering afgeweerd dan wel geneutraliseerd wordt (Kavanagh & Ashkanasy, 2006). De cultuur als een immuunsysteem is een metafoor die aansluit bij de brede consensus die in de theorie bestaat over het feit dat de organisatiecultuur als robuust moet worden beschouwd (zie o.a. Beer, 1990; Martin & Frost, 2011; Molinsky, 1999; Schein, 2010). Zelfs de auteurs van het managementperspectief, die cultuur beschouwen als veranderbaar en in grote mate maakbaar en stuurbaar, stellen dat het veranderen van ingesleten culturele assumpties en culturele patronen meerdere jaren in beslag neemt (Boonstra, 2013; Schein, 2010). Op basis van deze uitgangspunten kan worden geconcludeerd dat een ‘omslag’ in cultuur, zoals veelal gepropageerd door managers van organisaties die in zwaar weer verkeren (zie hoofdstuk 2.2) een *contradictio in terminis* is. Er is bewijs dat een cultuur kan veranderen op een dieper niveau, maar een totale omslag in een korte tijdsperiode is niet mogelijk (Marshall, 2000 in Iacono, 2012; Ogbonna & Harris, 2002).

Verklaringen voor de robuustheid van cultuur

Voor de oorzaken van de robuustheid van cultuur worden verschillende verklaringen gegeven. Een eerste verklaring is dat cultuur de groep definieert. Het zorgt voor een structurele (groeps)identiteit en voor stabiliteit. De identiteit van een groep of groepslid is moeilijk ter discussie te stellen (Datta, 1991). Met dat iets 'cultureel bepaald' is wordt bedoeld dat het niet alleen een kenmerk is dat de groep deelt maar ook dat het de groep definieert en de groep daarmee stabiliteit geeft.

Een tweede verklaring voor robuustheid wordt ingegeven door de aanwezige basisassumpties. Binnen het managementperspectief wordt gesproken van basisassumpties en van kernovertuigingen die de leden binnen een cultuur delen. Boonstra (2017) spreekt in dat geval treffend over '*fixed mindsets*', omdat er sprake is van een hoge mate van vanzelfsprekendheid binnen de cultuur waar niet meer op gereflecteerd wordt of kan worden. Deze basisassumpties en fixed mindsets zijn het gevolg van het leerproces dat heeft plaatsgevonden en ervoor gezorgd heeft dat de leden deze assumpties delen, oftewel dat er binnen de groep overeenstemming bestaat op het diepste niveau van de cultuur (Schein, 2010). Vanuit de basisassumpties van bijvoorbeeld een bank zal nieuwe informatie uit de omgeving eerder gefilterd worden op *business opportunities* en door de gemeente op maatschappelijke mogelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan een groot pand dat leeg komt te staan, waarbij de bank eerder zal denken aan exploitatiemogelijkheden en de gemeente aan huisvesting.

Een cultuurverandering impliceert dat deze uitgangspunten geïdentificeerd worden en er gezocht wordt naar een alternatief. Wat gezien wordt als 'normaal' en 'logisch' binnen een groep komt daarmee ter discussie te staan. Schein (2010: 301) beschouwt dit als een proces van *unlearning* waarbij de dominante denkpatronen in twijfel worden getrokken. Dit is een ingewikkeld en ingrijpend proces dat wordt bemoeilijkt doordat het grootste deel van de (onbewuste) assumpties niet expliciet kan worden gemaakt.

Een derde verklaring voor de robuustheid als primair kenmerk van cultuur is een verandering van het evenwicht dat de cultuur in stand houdt. Binnen het managementperspectief wordt cultuur beschouwd als een krachtenveld waarbinnen een evenwicht bestaat. Er wordt gesproken van 'krachten', 'patronen', 'structuren' of 'componenten' die op een dusdanige manier zijn verduurzaamd dat er een evenwichtstoestand is ontstaan. Met andere woorden, het culturele evenwicht houdt zichzelf in stand. Het evenwicht is volgens de auteurs van het managementperspectief gepositioneerd rondom een verzameling van kernwaarden (Schein, 1984, 2010; Heskett & Kotter, 1992; Kavanagh & Ashkanasy, 2006; Straathof, 2009). Deze kernwaarden zijn door overlevering ontstaan doordat deze de organisatie in het verleden succes hebben gebracht. Zoals Schein (2010) stelt: de *fit* tussen de kernwaarden en de omgeving heeft ervoor gezorgd dat de organisatie (en daarmee de cultuur) in staat is te overleven.

De rivier als metafoor voor cultuurverandering

Ondanks de robuustheid van de rivier is er wel degelijk sprake van een beweging of ontwikkeling die de rivier doormaakt. Dit vindt plaats in een traag tempo. De organisatiecultuur kan volgens deze metafoor beschouwd worden als een rivier waarvan de bedding gedurende de jaren langzaam verschuift. Doordat de omgeving verandert, bijvoorbeeld omdat het biotoop waar de rivier onderdeel van is verandert, ontstaan er kleine aanpassingen aan de rivier.

De stroming van de rivier is robuust (te vergelijken met het culturele evenwicht). De wind kan bijvoorbeeld de stroming tijdelijk veranderen maar dit leidt niet tot een algemene aanpassing omdat de onderstroom (kernwaarden, kernovertuigingen) behouden blijft. Dat maakt dat de rivier niet in korte tijd van richting kan veranderen. Een plotselinge verandering van richting zou indruisen tegen de route die de rivier in de voorgaande jaren heeft afgelegd en de bedding die daarbij is gecreëerd.

Toch kan een rivier wel degelijk van richting veranderen. Een verandering van vorm en richting kan enkel ontstaan als de inbedding van de rivier zich verplaatst. Deze verplaatsing kan bijvoorbeeld ontstaan naar aanleiding van een periode van storm en hevige onweersbuien (omgeving) waardoor er overstromingen ontstaan. Tevens kan de aanpassing het gevolg zijn van het inbouwen van een dam of het verplaatsen van de inbedding (transformatie) waardoor de rivier van richting verandert.

3.3 Cultuurverandering volgens het managementperspectief

Cultuurverandering kan beschreven worden als een beweging van een bestaand evenwicht naar een nieuw evenwicht van de componenten waar de organisatiecultuur uit bestaat. De 'herschikking' van het evenwicht ontstaat door middel van een cultureel veranderproces.

Aanleiding voor cultuurverandering

Binnen het managementperspectief bestaat het uitgangspunt dat de organisatiecultuur verandert vanwege een verandering die plaatsvindt in de omgeving. Daarmee is er sprake van een reactieve verandering. De uitzondering wordt gevormd door enkele auteurs, onder andere Heskett en Kotter (1992) en Cameron en Quinn (2005), die stellen dat het 'ontwerpen' van een cultuur ook mogelijk is. Echter, de resultaten van *cultural engineering* blijven in de praktijk achter (Kee & Newcomer, 2008; Veenswijk, 2006).

Een verandering in de organisatiecultuur ontstaat volgens Schein (2010) naar aanleiding van een crisis. Met een crisis bedoelt hij dat er een ingrijpende gebeurtenis

of meerdere ingrijpende gebeurtenissen plaatsvinden die het voortbestaan van een organisatie en daarmee van de cultuur bedreigen. Deze gebeurtenissen zijn binnen de theorie bekend als '*critical events*' of '*turning points*' (Van de Ven & Poole, 2005). Voorbeelden van situaties die leiden tot een crisis zijn ongelukken, schandalen of een dreigend faillissement die een schok teweegbrengen, zowel binnen de organisatie als in haar directe omgeving. Het vaststellen van een critical event is nog niet zo eenvoudig. Veelal wordt het label 'critical' er pas retrospectief aan toegevoegd als organisatielieden terugkijken naar de signalen die in die tijd blijk gaven van een verandering die aanstaande was (Schein, 2010).

Een critical event dwingt de organisatie tot interveniëren. De problemen kunnen echter niet opgelost worden met de bestaande inzichten, ervaringen en kwaliteiten die de cultuur kenmerken (Boonstra, 2013). De emotionele betrokkenheid die ontstaat om de crisis het hoofd te bieden zorgt voor een intensivering van het gezamenlijke leerproces, ook wel de verandercapaciteit binnen de cultuur genoemd (Schein, 2010). De verandercapaciteit is een resultaat van enerzijds het vermogen tot externe aanpassing ('*external adaptation*') en anderzijds het versterken van de gemeenschappelijkheid in denken en doen ('*internal integration*'). Simpel gezegd, samen het hoofd bieden aan een externe bedreiging is het startpunt van een cultuurverandering.

Onderscheid in diepgaande en duurzame cultuurverandering

De organisatiecultuur is volgens het managementperspectief onder te verdelen in componenten die aan verandering onderhevig zijn. In de theorie van Schein gaat het hierbij over de componenten 'artefacten' en de 'kernwaarden'. Heskett en Kotter (1992) spreken van een aanpassing in het '*value system*'. Straathof (2009) heeft het bij zijn cultuur-arena model over een verandering binnen de componenten '*mindset*', '*arena*' en '*gedrag*'.

Er wordt gesproken van een 'diepgaande' cultuurverandering als er een verandering plaatsvindt in de kern van de cultuur, oftewel binnen de kernwaarden die de organisatie typeren. Een diepgaande cultuurverandering wordt ook wel omschreven als een 'fundamentele' cultuurverandering (Boonstra, 2010; Schein, 2010) of als een 'radicale' verandering (Van der Voet et al., 2014). Beide komen in essentie op hetzelfde neer. Bij een diepgaande verandering, stelt Schein (2010), ontstaat er een verandering in de prioriteiten van de waarden die door de organisatie worden nagestreefd. Boonstra (2010) associeert een diepgaande cultuurverandering met een verandering van de identiteit die de leden van de cultuur hebben geïnternaliseerd.

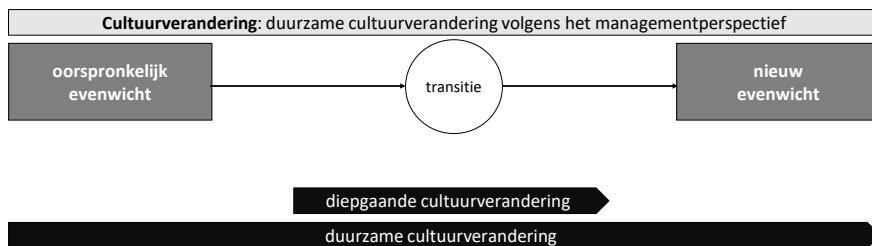
Straathof (2009) introduceert in zijn dissertatie het begrip 'duurzame' cultuurverandering. Hierbij wordt niet de aanpassing van de kernwaarden en

organisatie-identiteit bedoeld (door Straathof beschreven als een ‘significante cultuurverandering’) maar de bestendiging van een ingezette cultuurverandering. Bij een duurzame verandering is het bestaande culturele evenwicht veranderd naar een nieuw en robuust evenwicht. De bestendiging van het nieuwe evenwicht wordt gekenmerkt doordat er nieuwe kernwaarden en overtuigingen zijn ontstaan die collectief gedeeld worden en passen bij de gestelde organisatieopgave. De oorspronkelijke kernwaarden zijn daarbij naar de achtergrond verdwenen (Sathe & Davidson, 2000; Schein, 2010; Straathof, 2009). Verandert een cultuur niet duurzaam, dan vindt er een terugval naar de eerdere evenwichtstoestand plaats en wordt de ingezette verandering tenietgedaan (Straathof, 2009). Samengevat kan worden gesteld dat er sprake is van een cultuurverandering indien er een verandering van de kernwaarden plaatsvindt (diepgaande cultuurverandering) die bestendigd wordt in een nieuw evenwicht (duurzame cultuurverandering).

Cultuurverandering opgevat als fasering

De robuustheid van cultuur maakt dat cultuurverandering niet van de ene op de andere dag kan ontstaan, in de regel duurt het meerdere jaren voordat er gesproken kan worden van een duurzame cultuurverandering (Boonstra, 2010; Heskett & Kotter, 1992; Schein, 2010). Martin & Frost (2011) beschrijven dit als een proces waarbij een eenheid (*unity*) wordt vervangen door een nieuwe eenheid met een tussenperiode die gekenmerkt wordt door conflict en ambiguïteit. De tussenliggende periode wordt de ‘*transition state*’ oftewel transitie genoemd. In lijn met het werk van Schein (2010) krijgt het culturele veranderproces vorm als een leerproces in opmaat tot een nieuw cultureel evenwicht. De zoektocht naar een nieuw evenwicht wordt gekenmerkt door conflict, ambiguïteit en onzekerheid omdat de nieuwe richting nog niet duidelijk is (Clark, 1972; Martin, 2002).

De beweging die de cultuurcomponenten doormaken wordt uiteindelijk bestendigd in een nieuw evenwicht tussen de componenten. De opeenvolgende bewegingen die de cultuur doormaakt kunnen daarmee opgevat worden als een fasering: het bestaande culturele evenwicht ontwikkelt zich door middel van een transitieperiode tot een nieuw cultureel evenwicht, zie figuur 3.1 en tabel 3.1.



Figuur 3.1 Diepgaande en duurzame cultuurverandering visueel weergegeven volgens het managementperspectief.

	Cultuurverandering volgens het managementperspectief
Wijze van verandering	Fasering: herschikking van de kernwaarden (diepgaande verandering) en transitie van het bestaande evenwicht naar een nieuw evenwicht (duurzame verandering).
Essentie	Aanpassing van het culturele evenwicht met tussenliggende periode van transitie.
Verandertrigger	Crisis: ingrijpende gebeurtenis in de omgeving waardoor het besef ontstaat dat de cultuur moet veranderen.

Tabel 3.1 Cultuurverandering beschreven vanuit het managementperspectief.

Gestelde voorwaarden aan een duurzame cultuurverandering

Een cultuurverandering ontstaat niet vanzelf. Eerder werd beschreven dat de crisis een dusdanige impact moet hebben dat daarmee de kern van de cultuur (in dit geval de kernwaarden, overtuigingen en identiteit) wordt geraakt, waarmee er gesproken kan worden van een diepgaande verandering. Het veranderproces dat ontstaat moet leiden tot een nieuw duurzaam evenwicht.

Een tweede voorwaarde is volgens Schein (2010) dat er binnen de organisatie ruimte moet zijn voor een proces van introspectie. Daarmee bedoelt hij dat organisatielieden de ruimte moeten ervaren om met elkaar van gedachten te wisselen over de bestaande organisatiecultuur en over de uitdagingen die de crisis daaraan stelt. Boonstra (2013) spreekt hierbij over het in gezamenlijkheid opnieuw vormgeven van de betekenis van de organisatie. Op deze manier ontstaat er bewustwording van de eigen cultuur: wat binnen de cultuur moet worden versterkt of toegevoegd en waar afscheid van moet worden genomen (Schein, 2010).

Een derde voorwaarde die gesteld wordt aan cultuurverandering is dat de leden van de cultuur openstaan voor verandering. Daarmee wordt bedoeld dat de leden de ruimte krijgen om te experimenteren met nieuwe ideeën, denkwijzen en met organisatiegedrag (Alvesson & Sveningsson, 2015). Het aanleren van en experimenteren met nieuw gedrag wordt bemoeilijkt door wat Schein onzekerheidsvermijding of 'leerangst' noemt (Schein, 1990, 2010). Leerangst is het risico dat bij het leren van iets nieuws de bekwaamheid en het lidmaatschap van de groep, al dan niet tijdelijk, wordt verloren. Uitstoting van een groepslid versterkt de onrust binnen de organisatie.

3.4 De relatie tussen cultuurverandering en organisatie-transformatie

Om de relatie tussen cultuurverandering en organisatietransformatie beter te begrijpen wordt in deze paragraaf het begrip 'organisatietransformatie' verder uitgewerkt. Daarmee wordt de basis gelegd voor het gehanteerde interpretatiekader dat in het volgende hoofdstuk wordt gepresenteerd.

Organisatietransformatie nader toegelicht

Organisatietransformatie kan worden beschreven als organisatiebrede en geplande verandering (Fernandez & Rainey, 2006). In dat geval besluit het management de organisatie ingrijpend te veranderen als reactie op de nieuwe eisen die vanuit de omgeving aan de organisatie gesteld worden. Het geplande karakter van de transformatie impliceert een intentionele verandering waarbij vooraf veranderdoelen zijn gesteld. Deze veranderdoelen worden gerealiseerd door aanpassingen door te voeren in de organisatieconfiguratie. Het gaat daarbij om ingrijpende aanpassingen in structuren, systemen, programma's en werkprocessen die de werkwijze van de organisatie typeren. Een succesvolle transformatie leidt ertoe dat de continuïteit van de organisatie geborgd blijft en dat de organisatie in staat blijft haar doelstellingen te behalen (Cameron, 2010; Mintzberg & Waters, 1985).

Het begrip 'transformatie' kent veel overeenkomst met andere organisatiekundige begrippen zoals '*large scale planned change*', '*transformation of structure*' en '*re-engineering*' (Kettl, 2000 in Fernandez & Rainey, 2006; Kotter, 1995; Porras & Silvers, 1991). Bekende vormen van organisatietransformaties zijn een fusie en een algehele reorganisatie.

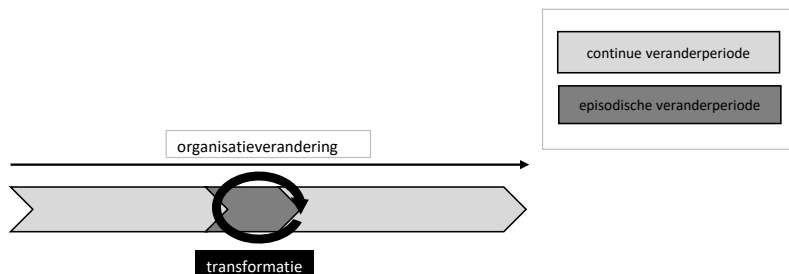
Episodische en continue verandering

Organisatietransformatie wordt in de theorie beschouwd als de uitingvorm van een periode van episodische organisatieverandering (Weick & Quinn, 1999). De auteurs stellen dat er in essentie twee vormen van organisatieverandering bestaan, de 'episodische' en de 'continue' verandering. Daarbij worden langere periodes van continue verandering afgewisseld door korte periodes van episodische verandering. Een episodische verandering is het gevolg van grote veranderingen die plaatsvinden in de omgeving waar de organisatie zich toe dient te verhouden. Een episodische organisatieverandering wordt door Weick en Quinn (1999) gedefinieerd als een intern organisatieproces dat bestaat uit een aantal verstrekkende veranderingen die uitgevoerd dienen te worden om de '*fit*' met de omgeving te behouden zodat de organisatie in staat blijft haar doelstellingen te behalen. Simpler gezegd, een episodische veranderperiode ontstaat met het besef dat het 'anders' moet. Om het behalen van de doelstellingen en daarmee de continuïteit van de organisatie veilig te stellen is het van belang dat de aanpassingen binnen een korte tijdsspanne worden doorgevoerd. Episodische verandering wordt daarmee door Weick en Quinn (1999) ook wel treffend getypeerd als een *short run adaptation*. Deze variant wordt in de literatuur ook wel 'discontinue', 'disruptieve' of 'paradigmatische' verandering genoemd (Fernandez & Rainey, 2006).

Continue verandering daarentegen gaat over kleine veranderingen en aanpassingen die voortdurend binnen de organisatie worden gemaakt vanwege dagelijkse discontingenties (zie ook Sahlin-Andersson, 1996). De continue veranderperiode gaat daarmee over *long run adaptability*. Dit wordt in de literatuur ook wel geschaard onder de 'evoluerende' of de 'incrementele' organisatieverandering

(Porras & Silvers, 1991 in Weick & Quinn, 1999). Een organisatieverandering kan daarmee opgevat worden als een sequentie van langere continue veranderperiodes die worden afgewisseld door kortere periodes van episodische verandering.

In figuur 3.2 is de opeenvolging van de veranderperiodes visueel weergegeven. De kortdurende episodische veranderperiode krijgt vorm doordat er een organisatie-transformatie wordt uitgevoerd met een duidelijk plan en eindresultaat.



Figuur 3.2 De episodische verandering krijgt vorm doordat een organisatie-transformatie wordt uitgevoerd.

De fasering van episodische organisatieverandering

Weick en Quinn (1999) stellen dat de episodische veranderperiode opgevat kan worden volgens de verandersequentie van Lewin (1951). Kurt Lewin, een van de *founding fathers* van de veranderkunde, stelt dat organisatieverandering op te vatten is als een sequentie bestaande uit drie stappen, te weten *unfreeze*, *move* en *refreeze*. Hij beschouwt het begrip 'organisatie' als een krachtenveld dat kan worden onderverdeeld in krachten die enerzijds zorgen voor een weerstand voor verandering en anderzijds krachten die organisatieverandering juist stimuleren. Opvallend daarbij is dat Lewin onder de term 'krachten' de gedragingen, attitudes en normen van de organisatieleden verstaat. Volgens Lewin (1951) kunnen er ingrijpende aanpassingen plaatsvinden binnen het krachtenveld van de organisatie. Dit ontstaat door een verzwakking van de behoudende krachten of een versterking van de krachten die verandering stimuleren. Daardoor wordt het bestaande evenwicht binnen het krachtenveld opgeheven. Dit wordt door Lewin opgevat als de '*unfreezing*'¹¹-fase van organisatieverandering (Lewin, 1951; Weick & Quinn, 1999). Vervolgens treedt er een fase op van transitie en verandering, de '*transition*'-fase genoemd. De derde en laatste fase van verandering kenmerkt zich door de vaststelling van een nieuw evenwicht binnen het krachtenveld, door Lewin beschreven als de fase van '*refreezing*'¹². De eindstaat betreft een krachtenveld dat opnieuw afgestemd is op dat van de omgeving. Daarmee is de organisatie

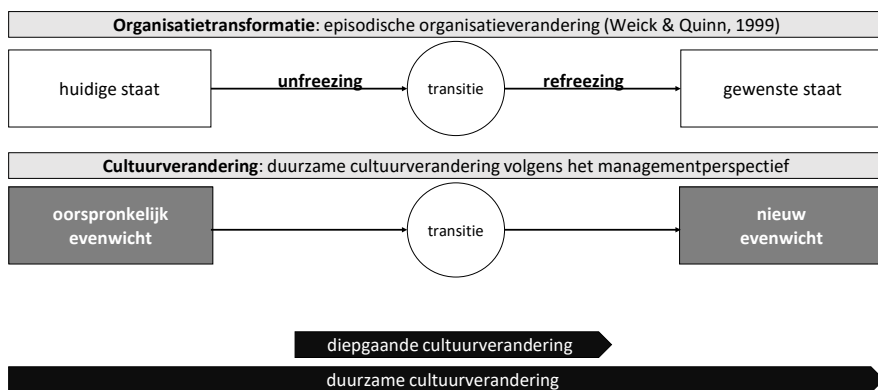
¹¹ De termen unfreezing, transition en refreezing zijn pas later aan Lewin toegedicht.

¹² In het originele werk van Lewin wordt deze fase 'freezing' genoemd. Echter, gedurende de jaren is deze term door vervolgonderzoekers veranderd in 'refreezing'.

tegemoetgekomen aan de eisen die door de omgeving aan de organisatie worden gesteld.

De overeenkomst tussen organisatietransformatie en cultuurverandering

Een organisatietransformatie is alleen succesvol indien deze gepaard gaat met een cultuurverandering (Boonstra, 2010; Meyer & Hamerschmid, 2006a in Van der Voet et al., 2014). Wanneer cultuurverandering en organisatietransformatie in ogenschouw worden genomen blijken er tussen beide veranderingen duidelijke parallellen te bestaan. Beide veranderingen kenmerken zich door een robuust evenwicht dat zich via een transitiefase herschikt tot een nieuw evenwicht.



Figuur 3.3 De overeenkomsten tussen organisatieverandering en cultuurverandering volgens het managementperspectief.

De gelijkenis tussen organisatietransformatie en cultuurverandering volgens het managementperspectief kan worden vastgesteld door de theorie van Lewin af te zetten tegen de beschrijvingen van cultuurverandering volgens de auteurs van het managementperspectief. Per fase van Lewin (1959) wordt in tabel 3.2 een koppeling gemaakt met de beschrijving van een cultuurverandering.

3.5 Leiderschap bij cultuurverandering

Deze laatste paragraaf staat in het teken van leiderschap bij cultuurverandering. Leiderschap vormt geen centraal onderdeel binnen dit onderzoek omdat de nadruk wordt gelegd op het proces van verandering dat ontstaat dankzij een verandering van omgeving. Echter, leiderschap dient wel te worden besproken omdat het in de literatuur beschouwd wordt als één van de belangrijkste invloedsfactoren op

Transformatie (Lewin, 1951)	Cultuurverandering volgens het managementperspectief
Unfreeze	<ul style="list-style-type: none"> - Problemen kunnen niet opgelost worden met bestaande inzichten (Boonstra, 2013; Schein, 2010) - Ter discussie stellen van eigen kernwaarden (Schein, 2009) - Ter discussie stellen van eigen identiteit (Boonstra, 2010)
Transition	<ul style="list-style-type: none"> - Diepgaande cultuurverandering - Een tussenperiode gekenmerkt door conflict en ambiguïteit (Clark, 1972; Martin 2002; Strikwerda, 2011) - De cultuur komt in transitie in opmaat tot een nieuw evenwicht of eenheid (Martin & Frost, 2011) - Gezamenlijk opnieuw vormgeven van de betekenis van de organisatie (Boonstra, 2013) - Nieuwe periode van experimenteren (Alvesson & Sveningsson, 2015; Schein 2010; Straathof, 2009)
Refreeze	<ul style="list-style-type: none"> - Duurzame cultuurverandering: herschikking tot een nieuw evenwicht tussen de cultuurcomponenten (Straathof, 2009) - Vervanging door een nieuwe culturele eenheid (Martin, 2002)

Tabel 3.2 Overeenkomsten tussen episodische organisatieverandering en cultuurverandering.

cultuurverandering (o.a. Alvesson, 2002; Boonstra, 2010; Schein, 2010), niet alleen bij bedrijven maar ook in de publieke context (Burke, 2010; Fernandez & Rainey, 2006; Kuipers et al., 2013).

Leiderschap als 'heilige graal'

Leiderschap is een thema waar bijzonder veel aandacht aan wordt besteed in de organisatiekunde (Van Wart, 2003). Binnen het assortiment van Amazon zijn er meer dan 216.000 boeken met het woord '*leadership*' in de titel.¹³ Het betreft met name een grote variëteit aan managementboeken die de lezer handvatten bieden of tips geven om het eigen leiderschap te versterken en daarmee het organisatiesucces te vergroten. De grote aandacht voor leiderschap is niet verwonderlijk. In essentie gaat 'leiderschap' over het creëren van en omgaan met verandering. Daarin wijkt leiderschap af van 'management', dat in essentie gaat over het creëren van orde en samenhang (Kotter, 1995). Gezien het grote aantal publicaties enerzijds en de *scope* van het onderzoek anderzijds wordt in deze paragraaf leiderschap enkel op hoofdlijnen binnen het managementperspectief besproken.

De relatie tussen leiderschap en cultuurverandering

Alvesson (2002) definieert leiderschap vanuit de context van de organisatiecultuur. Hij beschouwt leiderschap als een culturele manifestatie die invloed heeft op de andere manifestaties, zoals de gemeenschappelijke opvattingen over de organisatie, de gemeenschappelijke doelstellingen en de omgeving waar de organisatie in verkeert. In deze definitie ligt een wederzijdse invloedsrelatie

¹³ Peildatum 1 juli 2017

besloten, een interactie die door meerdere auteurs wordt bevestigd (o.a. Bass & Avolio, 1993 en Kotter, 1995). Daaruit volgt dat cultuur verandert naar aanleiding van het vertoonde leiderschap en dat cultuur invloed heeft op het type leiderschap en het type leider dat gewenst is c.q. door de organisatie geaccepteerd wordt (Bass & Avolio, 1993).

“Are you managing the culture or is the culture managing you?”

Saskia Stuiveling. Presentatie congres Management van Cultuurverandering, 6 juli 2016.

De complexiteit van cultuur en de vele beschrijvingen en opvattingen die er bestaan over leiderschap maken dat de interactie tussen beide begrippen moeilijk is om te onderzoeken. Er bestaat slechts een beperkte *body of research* die bewijs aanvoert dat leiderschap een directe invloed uitoefent op de organisatiecultuur en vice versa (Trice & Beyer, 1993). Desalniettemin bestaat binnen het managementperspectief de overtuiging dat het vertoonde leiderschap een sterke uitwerking heeft op de organisatiecultuur (Alvesson, 2002). Schein (2010) en Boonstra (2010) beschouwen leiderschap als de *key influence* op cultuurverandering. Enkele auteurs gaan zo ver te stellen dat leiderschap in staat is de cultuur te *shapen* richting de gewenste inhoud (o.a. Cameron & Quinn, 2005; Collins, 2001; Covey, 2011; Kotter, 1995). De nuance komt van Kets de Vries en Balazs (1999) en Schein (2010) die stellen dat een cultuur niet zomaar *top-down* opgelegd kan worden. Een leider zal zich eerst bewust moeten zijn van de cultuur alvorens deze veranderd kan worden. Op basis van de bestaande normen en waarden binnen de cultuur kan worden bepaald wat ‘haalbaar’ is qua cultuurverandering en wat niet (Kets de Vries & Balazs, 1999). Bovendien duurt het, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, meerdere jaren voordat de leider in staat is een cultuur duurzaam te veranderen (Boonstra, 2013; Heskett & Kotter 1992; Schein, 2010).

Verskillende beïnvloedingsmechanismes

De essentie van cultuurbeïnvloeding door de leider is dat deze in staat is een verandering in de beleiden waarden en daarmee een diepgaande cultuurverandering te bewerkstelligen (o.a. Alvesson, 2002; Boonstra, 2010; Schein, 2010). Schein (2010) stelt dat leiderschap tot uiting komt in verschillende vormen van cultuurbeïnvloeding, de *‘embedding mechanisms’* genoemd. Zaken waar de leider aandacht voor heeft en het gedrag dat hij belooft versterkt zijn culturele boodschap richting de medewerkers, zeker als deze mechanismes consistent over een langere periode plaatsvinden (zie ook Pettigrew, 1979). Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat de leider invloedrijk is in termen van hiërarchische autoriteit en de beschikking heeft over de *resources* van de organisatie, zoals mandaat en budgetbevoegdheid. Bovendien dient de leider als *‘captain of culture’* zelf het goede voorbeeld te tonen en medewerkers op weg te helpen met hoe de gewenste waarden in de organisatie tot uiting kunnen worden gebracht (Alvesson, 2002; Higgs & Rowland, 2005) zodat medewerkers dit kunnen vertalen naar hun eigen situatie (Kavanagh & Ashkanasy,

2006; Van Knippenberg & Hogg, 2003).

De reactie op een crisis

Het leiderschap binnen een organisatie wordt pas echt getest tijdens een crisis (Heifetz et al., 2009). Schein (2010) beschouwt de wijze waarop de leider omgaat met een critical incident als een sterke vorm van cultuurbeïnvloeding. Een *critical incident* leidt binnen de cultuur tot angst en onzekerheid vanwege de bedreiging voor het voortbestaan van de organisatie en daarmee de cultuur. Het is een periode waarin de organisatie sterk gericht raakt op de leider. De manier waarop de leider met de crisis omgaat legt zijn onderliggende waarden en assumpties bloot (Schein, 2010). De emotionele betrokkenheid die ontstaat om het hoofd te bieden aan de crisis versterkt het gezamenlijke leervermogen en de bereidheid van de organisatieleden om de waarden van de leider (al dan niet bewust) over te nemen en binnen de cultuur sterker te internaliseren.

De invloed van publiek leiderschap

Ten slotte wordt er stilgestaan bij de rol van 'publiek leiderschap' bij cultuurverandering. Net als bij het onderzoek naar publieke organisatieculturen moet worden vastgesteld dat er nog weinig onderzoek is verricht naar culturele beïnvloeding door publiek leiderschap in het bijzonder. Het gebrek aan specifiek onderzoek maakt het moeilijk te bepalen welke leiderschapselementen en interventies van doorslaggevend belang zijn bij organisatie- en cultuurverandering in de publieke context (Klarner et al., 2008; Stewart & Kringas, 2003; van Wart, 2003).

Vormen van publiek leiderschap

Complicerende factor daarbij is dat er in de publieke context verschillende varianten van leiderschap worden onderscheiden. Eerder werd gesteld dat publiek leiderschap onder te verdelen is in politiek leiderschap (de leiders van politieke partijen) en ambtelijk leiderschap (de top van de ambtelijke organisatie). 't Hart (2014) onderscheidt nog een derde variant van publiek leiderschap genaamd *civic leadership*. Dit zijn actoren van buiten het ambtelijke apparaat die hier wel invloed op hebben, zoals ideële organisaties, sociale ondernemers en burgerinitiatieven of gemeenschappen.

In dit onderzoek wordt het ambtelijk leiderschap centraal gesteld omdat dit het meest gelieerd is aan organisatieverandering en cultuurverandering: de ambtelijk leider wordt zowel in de publieke praktijk als in de literatuur sterk geassocieerd met de top van de publieke organisatie (Chustz & Larson 2006 in Kuipers et al., 2014; 't Hart 2014; Van Wart 2003). De hoofdtak van de ambtelijk leider is het stimuleren van de gewenste waardecreatie (Broussine, 2003; Ferlie et al., 1996; 't Hart et al., 2016). De politieke leiding, bijvoorbeeld in de rol van bestuurder of wethouder, blijft echter eindverantwoordelijk.

Ambtelijk leiderschap heeft beperkt invloed

Dát publiek leiderschap invloed heeft op organisatie- en cultuurverandering wordt breed onderkend. Diverse studies geven aan dat de publieke manager een belangrijke rol speelt bij het realiseren van een organisatietransformatie (o.a. Abramson & Lawrence 2001; 't Hart 2014; Hennessey, 1998; Kuipers, 2014). Echter, er wordt verondersteld dat de beïnvloedingsruimte van de ambtelijke manager op de cultuur beperkter is dan die van de private manager. Deze stelling is gebaseerd op de specifieke kenmerken van de publieke organisatiecultuur die zijn beschreven in het vorige hoofdstuk.

- **Beperkte handelingsvrijheid**
De gewenste eindvorm van een transformatie kan naar aanleiding van politieke besluitvorming worden ingegeven, in plaats van dat de ambtelijk leider hier voor kiest. Het gevolg kan zijn dat de leider zijn organisatie dient te transformeren zonder dat hij hier zelf achter staat. Bovendien heeft hij zich tijdens het proces van verandering te schikken aan diverse procedures, zich te houden aan de jurisdictie en de verantwoordingskaders van diverse toezichthouders (Rainey, 2014).
- **Rekening houden met complexe invloedsverhoudingen**
De ambtelijk leider wordt bij verandering geconfronteerd met complexe invloedsverhoudingen die in beweging komen (Rainey & Bozeman, 2000). Hij dient rekening te houden met de verschillende belangen en zijn belangenafweging te verantwoorden aan de belangrijkste stakeholders, ook de *authorizing environment* genoemd ('t Hart et al., 2016: 18).
- **Bewaken van de maatschappelijke kern**
De publieke organisatie streeft meerdere deels conflicterende doelstellingen na (Rainey, 2014). Tijdens het veranderproces kunnen de verhoudingen tussen deze doelstellingen in beweging komen. Het is van belang dat de ambtelijk leider verantwoording aflegt over deze keuzes. Tegelijkertijd dient hij er zorg voor te dragen dat de maatschappelijke doelstelling en de maatschappelijke kernwaarden binnen de organisatie geïncorporeerd blijven. Het gaat hierbij om waarden zoals rechtvaardigheid, eerlijkheid, openheid en verantwoording (Rainey, 2004). De cultuurverandering mag niet ten koste van deze kernwaarden gaan (Perry 1996).

3.6 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden hoe cultuurverandering volgens het managementperspectief kan worden opgevat. Cultuurverandering wordt beschreven als een fasering: een evenwicht van kernwaarden verandert naar een nieuw evenwicht via een tussenliggende periode van transitie. Een aanpassing van

de prioriteiten in de kernwaarden wordt als een diepgaande cultuurverandering beschouwd. Er is sprake van een duurzame cultuurverandering als er een bestendiging heeft plaatsgevonden in een nieuw cultureel evenwicht.

Deze fasering vertoont duidelijk parallellen met de fasering van organisatietransformatie. Beide veranderingen betreffen een evenwicht dat via een transitiefase leidt tot een nieuw evenwicht.

Binnen het managementperspectief worden ingrijpende gebeurtenissen (een crisis) en het vertoonde leiderschap beschouwd als invloedsfactoren op de organisatiecultuur. Voor leiderschap geldt dat de mogelijkheid tot het *shapen* van de organisatiecultuur slechts beperkt is aangetoond. Toch bestaat er wel degelijk een relatie tussen leiderschap en cultuurbeïnvloeding. Met name tijdens een crisis ontstaat er betrokkenheid bij de medewerkers om (succesvol) gedrag en onderliggende kernwaarden van de leider over te nemen.

In de publieke context, met name bij publiek-bestuurlijke organisaties, kan verondersteld worden dat ambtelijk leiderschap een minder verstrekkende invloed heeft en daarmee minder impact heeft op de organisatiecultuur. Dat is toegelicht aan de hand van het beperkte mandaat, de complexiteit van het stakeholdersveld en de rol van poortwachter voor de maatschappelijke kern van de organisatie.

Nu cultuurverandering en de relatie met organisatietransformatie zijn toegelicht, kan in het volgende hoofdstuk het interpretatiekader worden uitgewerkt. Dit wordt gedaan aan de hand van het cultuur-arena model (Straathof, 2009).

4 Het cultuur-arena model en het interpretatiekader

4.1 Inleiding: introductie van het centrale onderzoeksmodel

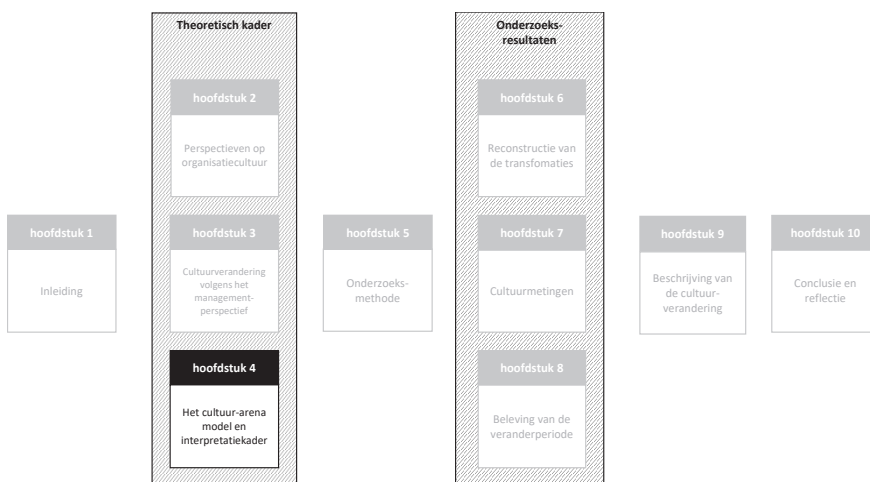
In de vorige twee theoretische hoofdstukken werd de basis gelegd voor het interpretatiekader. In hoofdstuk 2 werd organisatiecultuur als concept besproken en beargumenteerd dat het managementperspectief het meest geschikt is voor het analyseren van een cultuurverandering. In hoofdstuk 3 werden de opvattingen over cultuurverandering behorende bij het managementperspectief nader toegelicht en gerelateerd aan de organisatietransformatie. Ten slotte werd leiderschap als primaire invloedsfactor kort behandeld.

In de inleiding werd aangekondigd dat het cultuur-arena model, ontwikkeld door Straathof en Van Dijk (2003) en doorontwikkeld door Straathof (2009) als centrale model in deze dissertatie wordt gehanteerd voor het meten en interpreteren van de cultuurverandering. In dit hoofdstuk wordt het cultuur-arena model uitgebreid beschreven. Vervolgens wordt aan de hand van het cultuur-arena model beschreven hoe het proces van cultuurverandering kan worden opgevat. Deze toevoeging leidt tot de weergave van het interpretatiekader dat ten behoeve van dit onderzoek wordt gehanteerd en in de conclusie zal worden getoetst.

Opbouw van het hoofdstuk

Dit hoofdstuk betreft het derde en laatste hoofdstuk van het theoretisch kader. Er wordt gestart met de argumentatie waarom voor het cultuur-arena model als

centrale model is gekozen (4.2). Vervolgens wordt ingegaan op de drie componenten die worden onderscheiden (4.3). De wijze waarop cultuurverandering volgens het cultuur-arena model kan worden opgevat wordt besproken (4.4). Ten slotte volgt een weergave van het interpretatiekader (4.5) en wordt er afgesloten met een samenvatting en conclusie (4.6).



4.2 De keuze voor het ‘cultuur-arena model’

Het cultuur-arena model is een relatief nieuw model dat gebruikt wordt voor het inventariseren en analyseren van organisatieculturen. Straathof (2009) concludeert in zijn dissertatie dat het model een valide en betrouwbare manier is om cultuur in kaart te brengen en om cultuurverandering te meten. De keuze voor het cultuur-arena model is gebaseerd op vier hoofdargumenten:

1. Het model past in het managementperspectief omdat het een doorontwikkeling is van het model van Schein (1984, 2010) één van de belangrijkste auteurs binnen dit perspectief.
2. In lijn met het cultuurmodel van Schein wordt cultuur in dit model geconceptualiseerd als een evenwicht van drie culturele componenten, verder de ‘cultuurcomponenten’ genoemd. In tegenstelling tot de opvatting van Schein (1984, 2010) gaat Straathof (2009) ervan uit dat de cultuurcomponenten wél meetbaar zijn.
3. Het cultuur-arena model komt tegemoet aan de complexiteit van cultuur omdat elke component is voorzien van een eigen meetmethodiek. De onderscheidende methodiek per cultuurcomponent zorgt ervoor dat de beschrijving van de cultuurverandering gestoeld is op objectieve empirie.

Door meerdere metingen uit te voeren komen verschillen tussen en binnen de cultuurcomponenten aan het licht die tijdens de intervalperiode zijn opgetreden. Daarnaast wordt er gewerkt met een 'open-eindebenadering'. Deze benadering zorgt ervoor dat de resultaten niet gepositioneerd of gekoppeld hoeven te worden aan vooraf opgestelde 'cultuurtypes' of 'dimensies'.

4. De analyse is gebaseerd op een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve data, een belangrijke meerwaarde bij het verzamelen en interpreteren van culturele informatie (Martin & Frost, 2011). De kwantitatieve analyse binnen het cultuur-arena model stelt de onderzoeker in staat de verandering binnen de cultuurcomponenten vast te stellen. De kwalitatieve analyse leidt tot een beter begrip van de cultuur en kan gebruikt worden voor de beschrijving van de cultuurverandering, bijvoorbeeld hoe de mindset inhoudelijk is veranderd.

De drie cultuurcomponenten: mindset, arena en gedrag

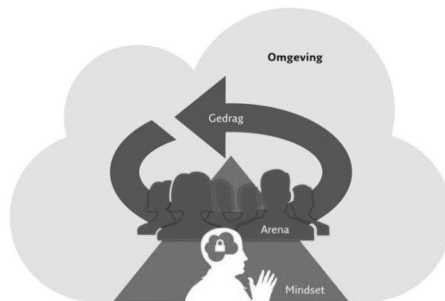
In lijn met het cultuurmodel van Schein worden in het cultuur-arena model drie componenten onderscheiden. Deze worden deels overeenkomstig en deels onderscheidend opgevat en geoperationaliseerd. Straathof (2009) stelt in zijn dissertatie dat de componenten van het cultuur-arena model empirisch beter te onderscheiden zijn dan die van Schein. In lijn met Deal en Kennedy (2000) concludeert Straathof (2009) dat de culturele constructen 'kernwaarden' en 'basisassumpties', die door Schein worden gehanteerd, elkaar deels overlappen. Zowel de waarden als de basisassumpties worden geassocieerd met de kernovertuigingen die bestaan bij de groepsleden. Een overtuiging kan bijvoorbeeld onbewust ingegeven zijn vanuit een onderliggende (basis)assumptie over de werkelijkheid, maar kan ook voortkomen uit de waarden die een groep nastreeft. Dat maakt het onderscheid tussen kernwaarden en basisassumpties diffuus. Een voorbeeld van deze diffuusheid is bijvoorbeeld de keuze van een bedrijf om te fuseren met een andere partij vanuit de ambitie een grotere marktspeler te worden. Deze keuze kan echter ook voortkomen uit de basisassumptie dat een organisatie dient te groeien om te overleven. Vanwege de diffuusheid tussen de begrippen 'kernwaarde' en 'basisassumptie' kiest Straathof voor de samenvoeging van beide begrippen tot het construct 'mindset'.

De tweede component die Straathof (2009) onderscheidt is de 'arena'. De arena is de cultuurcomponent waar de (machts)verhoudingen en de betrekkingen tussen de groepsleden bestaan. Ook Schein erkent in zijn model de machtsverhoudingen. Hij typeert dit niet als een 'component' maar als een spanningsveld dat bestaat rondom de cultuurcomponenten dat duidelijkheid schept over de verdeling van de macht, invloed en autoriteit binnen de cultuur.

"So much of an organization is tied up with hierarchy, authority, power and influence that the mechanisms of conflict resolution have to be constantly worked out and constantly validated."

Schein, 2010, p.245

De derde component van het cultuur-arena model betreft het organisatiegedrag, dat beschouwd wordt als een uiting of een representatie van de onderliggende waarden en voortkomt uit de arena. Gedrag is daarmee de enige direct zichtbare component binnen de organisatiecultuur. De drie componenten staan weergegeven in figuur 4.1. In de volgende paragraaf worden de drie componenten een voor een besproken.



Figuur 4.1 Het cultuur-arena model (Straathof, 2009).

4.3 De componenten van het cultuur-arena model

Door de drie cultuurcomponenten mindset, arena en gedrag eerst afzonderlijk te duiden en vervolgens met elkaar in samenhang te brengen, ontstaat er inzicht in de specifieke kenmerken van iedere organisatiecultuur (Straathof, 2009). De drie componenten staan in een wederkerige (invloeds)relatie met elkaar en gezamenlijk in relatie met de omgeving.

In lijn met Schein (1984, 2010) en Alvesson (2002) beschouwt Straathof de cultuurcomponenten als een evenwicht waar een behoudende kracht van uitgaat. Daarmee kan worden gesteld dat 'evenwicht' binnen dit model op twee niveaus kan worden verstaan: enerzijds tussen de drie cultuurcomponenten onderling en anderzijds binnen de componenten 'mindset' en 'arena'. Bij de component 'gedrag' kan niet gesproken worden over een evenwicht maar wel over overeenstemming als de organisatielieden dezelfde cultuurspecifieke gedragingen vertonen. Binnen de mindset kan wel gesproken worden van een evenwicht vanwege de overeenstemming die binnen de groep bestaat over welke waarden en overtuigingen er gezamenlijk worden nagestreefd. De arena kan ook opgevat worden als een evenwicht omdat binnen elke groep na verloop van tijd een hiërarchie ontstaat (Remmerswaal, 2006; Tuckman, 1965). Deze hiërarchie, ook wel beschreven als

de informele machtsverhoudingen binnen de groep, stelt de organisatie in staat prioriteit te geven aan een in beginsel arbitraire hoeveelheid mogelijke richtingen (Straathof, 2009). Simpel gezegd, de machthebbers bepalen de beweging die de organisatie maakt. Deze bepaling wordt vertaald naar organisatiegedrag. Gedrag kan daarmee beschouwd worden als een gevolg van de groepshiërarchie enerzijds en een representatie van de gedeelde waarden anderzijds.

Net als het model van Schein bouwt het cultuur-arena model voort op de open-systeembenadering van Beer (1972) en Checkland (1981), zoals uitgelegd in het vorige hoofdstuk. De organisatie en de organisatiecultuur kunnen daarbij beschouwd worden als subsystemen die bestaan binnen een groter systeem, dat wat volgens het managementperspectief beschouwd wordt als de omgeving. Daarmee is er sprake van een permanente interactie, tussen omgeving en organisatie enerzijds en tussen organisatie en organisatiecultuur anderzijds. In het cultuur-arena model wordt de omgeving buiten het model geplaatst maar wel als een primaire invloedsfactor op de organisatiecultuur beschouwd. Wijzigingen in de omgeving, oftewel de context waarin de organisatie verkeert, hebben een geleidelijk en vertraagd effect op de waarden die binnen het collectief van de organisatie belangrijk worden gevonden (Straathof, 2009). Er is sprake van een geleidelijke verandering of een 'vertraagde' verandering omdat de robuustheid van cultuur geen directe aanpassing toelaat. Echter, een gebeurtenis in de omgeving kan zo ingrijpend en invloedrijk zijn dat het de continuïteit en het functioneren van de organisatie in gevaar brengt. In dat geval kan er worden gesproken van een '*critical event*' of '*turning point*' (Van de Ven & Poole, 2005). Dit komt overeen met wat Schein (2010) benoemt als een crisis: het bestaande culturele evenwicht is onhoudbaar geworden en dient zich aan te passen aan de gestelde eisen vanuit de omgeving (zie ook hoofdstuk 2.4).

Onderstaand worden de drie cultuurcomponenten die Straathof (2009) in zijn theorie onderscheidt nader beschreven. Op enkele plaatsen worden de constructie en definiëring van de componenten vergeleken met wat andere auteurs uit het managementperspectief hierover schrijven.

Component 1: arena

De eerste component van het cultuur-arena model is de arena. Het is een voor de buitenwacht verborgen onderdeel van de cultuur dat bestaat uit de betrekkingen en de machtsverhoudingen tussen de organisatieleden die effect hebben op welke gedragingen zichtbaar worden (Straathof, 2009). De arena heeft een regulerende werking op de mindset en het gedrag van de leden die samen een organisatiecultuur uitmaken. Regulerend in die zin dat binnen de cultuur duidelijk is wie de leiders zijn en dus wie de meeste invloed uitoefenen op de groep. Macht, waardering, status en loyaliteit spelen daarmee een belangrijke rol binnen de arena. Groepsleden met

een hoge status zullen meer dan anderen invloed uitoefenen op de werkelijkheidsopvattingen van groepsleden (Schein, 2010; Straathof & Van Dijk, 2003).

De invloed van de arena op de andere twee cultuurcomponenten is op zichzelf richtingloos. Anders gezegd, de arena dient als een *enabler* voor het vertalen van de mindset naar organisatiegedrag. Organisationsgedrag kan alleen ontstaan als de machthebbers binnen de groep dit gedrag als wenselijk beschouwen. De 'machthebbers' kunnen invloed op het organisatiegedrag uitoefenen vanuit verschillende bronnen van macht (French & Raven, 1959), bijvoorbeeld omdat de leider hier waarde aan hecht (positiemacht) of omdat het gedrag een vertegenwoordiging betreft van de waarden die breed binnen de groep gedeeld worden (coalitiemacht).

Achtergrond: het construct 'arena'

Binnen de theorie van de organisatiekunde en organisatiecultuur werd het construct 'arena' al eerder in soortgelijke strekking geconceptualiseerd. Ook Schein werd daarbij geïnspireerd door voorgaande auteurs. In het invloedrijke model van Tuckman uit 1965 worden vier fasen onderscheiden die elke groep doormaakt voordat er sprake kan zijn van een optimale gezamenlijke prestatie. De fase waarin de hiërarchie binnen de groep bekrachtigd wordt noemt hij in zijn model de '*storming*' fase. Deze fase kenmerkt zich door onderlinge strijd waarbij de groepsleden proberen positie te verwerven. Vanuit de theorie van Tuckman kan verondersteld worden dat de groepshiërarchie die in de arena ontstaat voorwaardelijk is voor de doorontwikkeling naar de volgende fase, de '*norming*' fase, waarbij er gemeenschappelijkheid in de beleden waarden ontstaat en de groep een gezamenlijke identiteit ontwikkelt.

Mintzberg (1985), geroemd om zijn visie op het ontwerp van organisaties, spreekt van een '*political arena*' oftewel een (sub)systeem van invloedsrelaties dat bestaat binnen een organisatie. Net als Schein beschouwt Mintzberg deze arena als een permanent spanningsveld van intensieve en aanhoudende conflicten dat zichzelf in stand houdt.

Component 2: mindset

Gedrag komt voort en wordt gelegitimeerd door de mindset die zich in de hoofden van de medewerkers afspeelt en daarom per definitie onzichtbaar is (Straathof, 2009). Indien de organisatie als een afgebakend systeem wordt beschouwd, kan worden verondersteld dat in de mindset van de organisatie de collectieve waarden en overtuigingen van de medewerkers zijn verenigd (zie ook eerder Gagliardi, 1986; Schein, 2000). Gesteld kan worden dat de mindset gelijk staat aan de kern of het 'DNA' van de organisatiecultuur (Iacono, 2012). Scherper gesteld, de mindset bestaat uit een verzameling waarden die geassocieerd wordt met bijbehorende overtuigingen en komt voort uit de onderliggende basisassumpties van de organisatieleden (Straathof 2009). Het gaat daarbij om diep- en minder

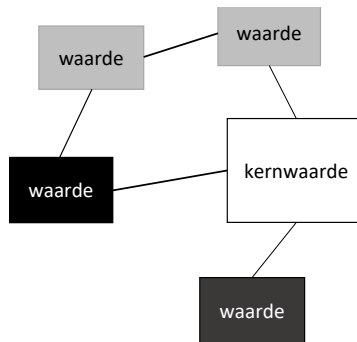
diepgewortelde overtuigingen (*'beliefs'*) en waarden (*'values'*) die specifiek zijn voor de manier waarop omgegaan wordt met het werk. Waarden hebben daarmee een duurzaam karakter.

De mindset wordt volgens Straathof geoperationaliseerd door het analyseren van de belangrijkste waarden die de organisatieleden gemeenschappelijk delen. De mindset wordt vanuit het onderzoeksperspectief beschouwd als een 'set' oftewel een verzameling van waarden. Deze waarden staan met elkaar in verbinding en vormen samen een evenwicht. Straathof (2009) onderscheidt in zijn theorie vijf waardetypen: persoonlijke, bedrijfskundige, organisatie-, maatschappelijke en primaire proceswaarden. Binnen de set waarden komen meerdere waardetypen voor.

Waardetypen/variant	Omschrijving	Voorbeeld
Bedrijfskundige waarden	Waarden die ondersteunend zijn aan een goed verlopend primair proces.	resultaatgerichtheid
Organisatiewaarden	Waarden die het geheel van de organisatie dienen.	samenwerking
Maatschappelijke waarden	Waarden tekenend voor overheidsorganisaties en het dienen van de publieke zaak.	veiligheid
Persoonlijke waarden	Waarden die het persoonlijk belang van de leden van de organisatie vertegenwoordigen.	werkplezier
Primaire proces waarden	Waarden die worden gediend door een goede uitvoering van het primaire proces.	besluitvorming

Tabel 4.1 In de mindset wordt een onderscheid gemaakt in vijf waardetypen.

Bij de beschrijving van het evenwicht dat bestaat binnen een set van waarden in de mindset is er tot dusverre van uitgegaan dat de waarden onderling op hetzelfde 'niveau' liggen oftewel even belangrijk zijn. Dit is een betwistbare aanname omdat niet alle waarden van even groot belang zijn voor de groep en daarmee even sterk worden nagestreefd (Jørgensen & Bozeman, 2007). Bovendien kunnen waarden onderling conflicterend zijn (Cameron & Quinn, 1999; Martin, 2002). Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat zowel de waarden 'werkplezier' als 'winstgevendheid' onderdeel uitmaken van de mindset maar dat een van beiden belangrijker dan wel meer kenmerkend voor de cultuur is dan de ander. Om dit verschil binnen de mindset te benadrukken maakt Straathof (2009) gebruik van het onderscheid tussen de begrippen 'waarden' en 'kernwaarden'. De kernwaarden liggen dieper tegen de basale overtuigingen en assumpties aan die de groep gevormd hebben en zijn daarmee robuuster en moeilijker te veranderen. Het evenwicht van de kernwaarden binnen de mindset wordt aangevuld met andere waarden die ook onderdeel zijn van de cultuur maar minder sterk gekoppeld zijn aan de zijswijze en werkwijze van de groep. In figuur 4.2 wordt een voorbeeld visueel weergegeven.



Figuur 4.2 Onderscheid tussen waarden en kernwaarden binnen de mindset.

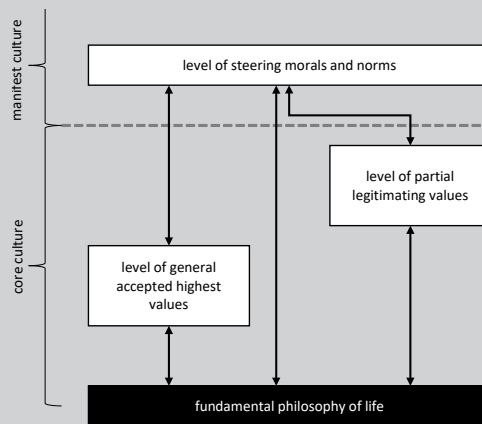
Achtergrond: een hiërarchie in waarden

Het is opvallend dat een mogelijke hiërarchie in waarden geen thema is waar door de auteurs binnen het managementperspectief veel onderzoek naar is gedaan. Schein (2010) heeft het in zijn werk wel over de 'prioriteiten' die binnen een set van waarden bestaan maar heeft dit concept weinig uitgewerkt. Gagliardi (1986) is een van de eerste auteurs die veronderstelde dat waarden niet naast elkaar bestaan maar in een evenwicht verkeren. In een cultureel evenwicht bestaat een hiërarchie tussen de waarden binnen de mindset zodat er voor de leden geen spanning of onduidelijkheid ontstaat over welk gedrag wenselijk is en welk gedrag niet. In deze situatie is het voor de groepsleden duidelijk wat er van hen verwacht wordt. In werkelijkheid zal er geen sprake zijn van een eenduidige hiërarchie vanwege de heterogeniteit die bestaat in de cultuur. Met name binnen publieke organisaties kunnen er waarden centraal staan die onderling conflicteren (Ferlie et al., 2005; Rainey, 2014). Denk hierbij aan het eerder genoemde voorbeeld van een gemeente die enerzijds sterk stuurt op het beperken van de uitgaven ('spaarzaamheid') en tevens investeert in een nieuw busstation ('bereikbaarheid'). De waarden die onderling het sterkst gedeeld worden en daarmee prioriteit genieten hebben de eigenschap dat ze *unquestionable* zijn. Martin (2002) stelt dat deze waarden samenhangen met de kern die de groep onderling verbindt. Indien er een verandering wordt gevraagd van de organisatie en daarmee van de organisatiecultuur, wordt in de kern geen concessie gedaan.

In een meta-onderzoek naar de waarden die worden nagestreefd binnen de publieke sector bevestigen Jørgensen en Bozeman (2007: 372) dat er sprake is van een *value hierarchy*. Zij stellen dat bepaalde publieke waarden 'superieur' zijn aan andere omdat ze vaker voorkomen en een sterke bijdrage leveren aan de organisatie en haar omgeving. De kernwaarden binnen een organisatie worden door hen gedefinieerd als '*prime public values*', andere waarden als de '*neighbor values*'. Jørgensen en Bozeman (2007) bekijken de mindset vanuit een

netwerkanalyse en stellen dat de kernwaarden de waarden zijn die het sterkst verbonden zijn met andere waarden.

Voor zover bekend is er in de literatuur slechts één conceptueel model opgesteld waarbinnen een hiërarchisch onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende waarden binnen een organisatiecultuur. In het *'static cultural model'* van Kuada en Gullestrup (1997) wordt de hiërarchie van de waarden weergegeven. De kernwaarden worden in dit model de *'highest level'* waarden genoemd omdat deze het sterkst gedeeld worden tussen de organisatieleden en daarmee geïncorporeerd liggen binnen de organisatiecultuur. Deze waarden liggen dicht aan tegen wat zij benoemen als de *'fundamental philosophy of life'*. Deze beschrijving ligt dicht bij die van de basisassumpties, oftewel de basale menselijke opvattingen over de realiteit, tijd, ruimte en relaties (Schein, 2010).



Figuur 4.3 Uitsnede van het static cultural model (Kuada & Gullestrup, 1997).

Op basis van bovenstaande beschrijvingen en eigenschappen wordt verondersteld dat een *kernwaarde* voldoet aan drie criteria:

1. De waarde wordt breed binnen de organisatie gedeeld en uitgedragen door de leiders. De waarde leidt tot duidelijkheid over wat de organisatie als geheel nastreeft, welk gedrag hierbij hoort en welk gedrag niet.
2. De waarde is sterk verbonden met andere waarden.
3. De waarde is zo sterk geïncorporeerd binnen de mindset dat deze door de groep als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Daarmee ligt de kernwaarde dicht tegen de dieper liggende overtuigingen en basisassumpties aan die de diepste laag van de cultuur representeren.

Component 3: gedrag

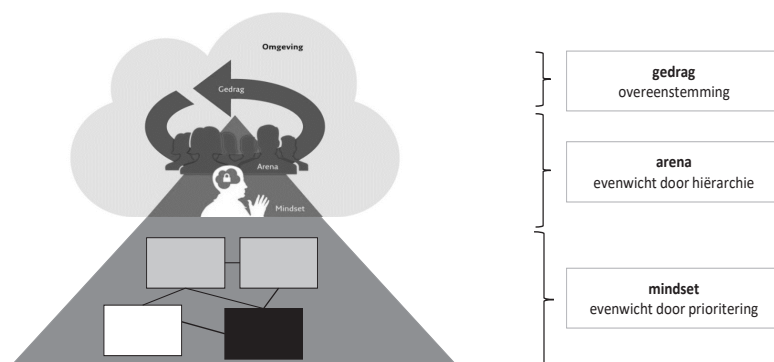
De uiterlijke kenmerken van een cultuur komen samen in het zichtbare onderdeel, dat van de gedragingen. Binnen de cultuurcomponent van de gedragingen wordt niet gesproken over een 'evenwicht' dat bestaat maar over overeenstemming in gedragingen en gemeenschappelijke gedragspatronen (Straathof, 2009). Gemeenschappelijkheid in het gedrag ontstaat doordat de groepsleden elkaars gedrag overnemen, met name het gedrag dat leidt tot oplossingen en uitkomsten die binnen de organisatie succesvol zijn en de onderlinge binding versterken. Anderzijds ontleent gedrag zijn betekenis aan de gemeenschappelijke overtuigingen en waarden (mindset) van de organisatie. Simpel gezegd: groepsgedrag creëert groepswaarden en bestaande groepswaarden creëren groepsgedrag.

Individueel en groepen ontwikkelen voor het realiseren van hun aandeel van het organisatiedoel een 'oplossingsrepertoire' (Straathof, 2009). Het oplossingsrepertoire wordt beschreven als de gedragingen die succesvol zijn binnen de organisatiecontext. Gedragspatronen ontstaan doordat de groepsleden succesvolle gedragingen overnemen.

Met het opnemen van gedrag als cultuurcomponent wijkt Straathof (2009) in zijn cultuurtheorie af van de theorie van Schein (1984, 2010). Schein stelt dat er niet te veel culturele waarde mag worden gehecht aan organisatiegedrag omdat moeilijk kan worden vastgesteld welke gedragingen representatief zijn voor de organisatiecultuur. Een manager die tijdens een vergadering hard met zijn vuist op tafel slaat kan geïnterpreteerd worden als het tonen van zijn invloedrijke positie. Aan deze gedraging kunnen echter ook situationele factoren ten grondslag liggen, bijvoorbeeld een persoonlijk stressvolle situatie of een conflict dat de manager heeft met een van zijn medewerkers.

Samengevat worden de primaire uitgangspunten aangaande de organisatiecultuur volgens het cultuur-arena model als volgt weergegeven:

- Elke organisatiecultuur bestaat uit een unieke configuratie van drie cultuurcomponenten, te weten de mindset, de arena en het gedrag.
- De organisatiecultuur wordt gekenmerkt als een evenwicht tussen de drie componenten enerzijds en de omgeving anderzijds. Daarnaast bestaat er een evenwicht binnen de mindset in de vorm van een prioritering van nagestreefde kernwaarden en evenwicht in de arena in de vorm van een gereguleerde invloedsverhouding (hiërarchie).
- Het culturele evenwicht is robuust omdat er een conserverende kracht van uitgaat.



Figuur 4.4 Drie vormen van evenwicht volgens het cultuur-arena model.

4.4 Cultuurverandering volgens het cultuur-arena model

In het cultuur-arena model bestaat een robuust evenwicht tussen de drie cultuurcomponenten mindset, arena en gedrag die in een wederzijdse invloedsrelatie verkeren. Door de drie cultuurcomponenten met elkaar in verbinding te brengen kan de unieke cultuurconfiguratie in kaart worden gebracht en de cultuur inhoudelijk worden beschreven. In deze paragraaf wordt de volgende stap toegelicht, namelijk hoe een verandering van het culturele evenwicht volgens het model kan worden opgevat.

Het veranderproces van het bestaande culturele evenwicht naar een nieuw cultureel evenwicht kan beschreven worden als het zoeken naar een nieuw perspectief. Het is de fase waarin een zoektocht ontstaat naar een nieuwe configuratie van succesvolle gedragingen, denkpatronen en machtsverhoudingen.

De verandering van het culturele evenwicht heeft een tijdelijk of een duurzaam karakter. Straathof (2009) spreekt van een 'duurzame' verandering als er tussen de cultuurcomponenten een nieuwe evenwichtstoestand is ontstaan. De tijdelijke verandering wordt gedefinieerd als een verandering die eindigt in een terugval naar de eerdere evenwichtstoestand, waardoor de ingezette cultuurverandering uiteindelijk teniet wordt gedaan (Straathof 2009).

De enabler van verandering: de arena

Straathof (2009) stelt een verandering van de arena voorwaardelijk voor een algehele cultuurverandering. Alleen als er een verandering plaatsvindt in de informele machtshiërarchie kan er richting worden gegeven aan een cultuurverandering. Bepaalde waarden of gedragingen kunnen aan invloed winnen als deze door leiders

worden uitgedragen. Een verandering van het leiderschap binnen een cultuur kan er daarmee toe leiden dat er cultuurveranderingen plaatsvinden (Boonstra, 2010). De arena geeft op zichzelf geen richting aan de verandering, de onderlinge betrekkingen binnen de arena staan los van de inhoudelijke richting die de cultuurverandering krijgt. Daarmee kan de arena beschouwd worden als de *enabler* van de verandering. De arena kan bijvoorbeeld veranderen door het aanstellen van nieuwe medewerkers of een nieuwe leidinggevende waardoor er een nieuwe ordering ontstaat (Straathof, 2009). Daarnaast kan er een verandering ontstaan in de bestaande machtsdynamiek: andere overtuigingen en ideeën kunnen aan invloed winnen waardoor de uitdragers hiervan zelf ook aan invloed winnen. Dat heeft een effect op de prioriteiten die bestaan binnen de mindset in termen van het vertoonde organisatiegedrag.

De richting van de verandering: gedrag en mindset

De cultuurcomponenten ‘mindset’ en ‘gedrag’ worden beschouwd als de componenten die richtinggevend zijn voor cultuurverandering. De cultuur verandert doordat er een verandering in de mindset plaatsvindt die zich uit in een aanpassing van het organisatiegedrag of vice versa. Een verandering in de mindset wordt opgevat als een ‘significante’ cultuurverandering, in dit onderzoek een diepgaande verandering genoemd (naar Schein, 2010). Het woord ‘diepgang’ wordt gebruikt omdat het een verandering betreft van de diepste laag binnen de organisatiecultuur, te weten een verandering van de kernwaarden.

Een aanpassing in organisatiegedrag kan bijvoorbeeld ontstaan nadat er een training binnen de organisatie heeft plaatsgevonden. Als deze gedragsaanpassing niet leidt tot een verandering in de prioritering binnen de mindset kan er worden gesproken van een tijdelijke cultuurverandering, met als consequentie dat de gedragsaanpassing zal afnemen en de cultuur daarmee terugvalt in de bestaande evenwichtstoestand.

De omgekeerde invloedsrichting, waarbij de mindset een invloed heeft op het gedrag, ontstaat volgens Straathof (2009) door een confrontatie met aansprekende gebeurtenissen of een leiderschapsinterventie waaruit blijkt dat de geldende opvattingen niet meer kloppen. Dit komt overeen met wat eerder een *critical event* (Van de Ven & Poole, 2005) of een *crisis* (Schein, 2010) werd genoemd. De verwarring, angst en onzekerheid die ontstaat creëert ruimte voor nieuwe denkbeelden en vertaalt zich in nieuw organisatiegedrag.

Eerder onderzoek binnen het publieke domein

Het cultuur-arena model is een relatief nieuw model waardoor het nog niet beschikt over een groot empirisch draagvlak. Wanneer er toegespijst wordt op publieke organisaties kan worden geconcludeerd dat het model, voor zover bekend, tot op heden driemaal is ingezet ten behoeve van het onderzoeken en analyseren van

een publieke organisatiecultuur. In een van de cases kan gesproken worden van een organisatie waar tijdens de cultuurmeting een transformatie werd uitgevoerd. Twee van deze onderzoeken zijn uitgevoerd in de dissertatie van Straathof (2009), te weten het CVOM en de gemeente Rotterdam, afdeling concerncommunicatie. In 2007 werd de cultuur van beide organisaties door middel van een voor- en nameting, met een tussenliggende periode van een half jaar, in kaart gebracht. Daarnaast werd in 2014 in opdracht van de gemeente Zaanstad op basis van het cultuur-arena model een omvangrijk onderzoek uitgevoerd naar de cultuur van de ambtelijke organisatie (Faddegon et al., 2014). Dit onderzoek bestond uit één cultuurmeting.

De belangrijkste resultaten van deze drie onderzoeken worden onderstaand kort weergegeven.

Onderzoek 1: het CVOM

Het CVOM, Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, is het expertisecentrum op het gebied van verkeer en vervoer van het openbaar ministerie. Het parket CVOM beoordeelt alle beroepen die zijn ingediend tegen verkeersboetes. Tijdens de onderzoeksperiode, van februari 2007 tot en met augustus 2007, werden twee cultuurmetingen uitgevoerd.

Er was sprake van een sterk groeiende organisatie (van 112 naar 121 fte in een half jaar tijd, uiteindelijk naar 260 fte in 2009). Deze periode werd gekenmerkt als 'chaotisch'.

Ten tijde van het onderzoek werd de unit 'Straf' opgericht als gevolg van niet nader genoemde factoren die buiten de organisatie lagen. Er was sprake van een organisatietransformatie in de vorm van een reorganisatie waarbij ook het primaire proces opnieuw uitgelijnd moest worden.

De resultaten tonen aan dat er tussen de 0-meting (februari) en 1-meting (augustus) van de organisatiecultuur '*drastische veranderingen*' in de mindset en arena van de organisatie hadden plaatsgevonden. Dat duidt erop dat de organisatiecultuur in korte tijd diepgaand was veranderd. Straathof (2009) spreekt van een onverwacht resultaat omdat het indruist tegen het uitgangspunt dat de mindsetverandering een vertraagd effect heeft en dat een diepgaande verandering van de cultuur meerdere jaren in beslag neemt (Boonstra, 2010; Heskett & Kotter, 1992; Schein, 2010). Verder is een opvallend kenmerk dat de bedrijfskundige waarden onderdeel vormden van de kern van de mindset, wat bevestigt dat publieke organisaties kenmerken vertonen van private organisaties (zie ook hoofdstuk 2.6). In de arena werd duidelijk dat het management in deze periode meer macht werd toebedeeld en een leidende rol nam bij de structurele aanpassingen die werden doorgevoerd in de organisatie.

Onderzoek 2: Gemeente Rotterdam, afdeling Concerncommunicatie

De afdeling Concerncommunicatie, onderdeel van de gemeente Rotterdam, valt onder de directie Algemene Zaken van de Bestuursdienst van de Gemeente Rotterdam. De afdeling bestaat ten tijde van het onderzoek uit 41 FTE en is primair

verantwoordelijk voor zowel de interne als de externe communicatie. Tijdens de onderzoeksperiode, februari 2007 tot en met augustus 2007 vinden er geen ingrijpende veranderingen binnen de organisatie plaats. De resultaten tonen aan dat er tussen de 0-meting (februari) en 1-meting (augustus) een grote diversiteit aan waarden bestond. Daarmee was de prioritering binnen de mindset minder duidelijk dan bij het CVOM. De overeenkomst tussen beide organisaties is dat de maatschappelijke waarden, zoals 'democratie' en 'betere samenleving', de kern van de mindset vormden. Tussen de 0- en 1-meting werden weinig veranderingen in de organisatiecultuur vastgesteld. Van een diepgaande cultuurverandering was daarmee geen sprake. Uit de arena-analyse werd duidelijk dat de rol van het management was versterkt maar dat hun voorbeeldfunctie in de tussenliggende periode beperkter was geworden. De (slechts) geringe wijzigingen in de cultuurconfiguratie bevestigden de vooraf door Straathof (2009) gestelde hypothese dat de cultuur van een publiek-bestuurlijke organisatie vanwege de combinatie van ambtelijke en publieke aansturing robuust en moeilijk veranderbaar is.

Onderzoek 3: Gemeente Zaanstad

Binnen de ambtelijke organisatie van gemeente Zaanstad werd eind 2014/begin 2015 een omvangrijke cultuurmeting uitgevoerd. Ten tijde van het onderzoek bestond de organisatie uit ruim 1.100 FTE.

Net als bij gemeente Rotterdam vonden er tijdens de onderzoeksperiode geen ingrijpende organisatieveranderingen plaats. Uit de resultaten blijkt dat de cultuur getypeerd kon worden als beperkt collectief, waarbij weinig gemeenschappelijkheid bestond tussen de ambtenaren. Zowel op het niveau van de mindset als in het gedrag bestonden er grote verschillen tussen de respondenten, wat wees op een beperkt gemeenschappelijk referentie- en handelingskader. In de mindset voerden de waarden die het geheel van de organisatie dienen de boventoon, zoals 'samenwerken' en 'kennis delen'. Dit indiceert dat er toch enige vorm van collectiviteit binnen de organisatie aanwezig was. In tegenstelling tot de twee eerder beschreven onderzoeken is hier het aandeel en de prioriteit van de maatschappelijke waarden binnen de mindset beperkt te noemen. Verder werd er gesproken van een 'gezonde' arena waarbij de leidinggevenden als invloedrijk werden gezien en voorbeeldgedrag vertoonden.

Conclusie

Gesteld kan worden dat het cultuur-arena model geschikt is voor het analyseren van de organisatiecultuur van publieke organisaties, zoals vereist wordt in dit onderzoek. Het CVOM is de enige organisatie die tijdens de onderzoeksperiode in een transformatie verkeerde omdat er een reorganisatie werd uitgevoerd waarbij het primaire proces opnieuw werd uitgelijnd. Deze transformatie ging gepaard met een diepgaande cultuurverandering, wat het theoretische uitgangspunt van de relatie tussen beide veranderingen bevestigt. De diepgaande cultuurverandering kenmerkt zich doordat in een korte tijdsperiode (een half jaar) de bestaande

kernwaarden werden vervangen door nieuwe kernwaarden. Dat is een opvallend resultaat omdat er in de literatuur brede overeenstemming bestaat over de robuustheid van organisatiecultuur (zie hoofdstuk 3.2).

Binnen alle drie de publieke organisaties werden verschillende en bovendien een grote variëteit aan kernwaarden gevonden. Het betrof naast maatschappelijke waarden ook meer bedrijfskundig gerichte waarden zoals 'doorlooptijd', 'efficiëntie' en waarden die de interne organisatie dienen zoals 'samenwerken' en 'kennis delen'. De diversiteit is daarmee groter dan de acht kernwaarden die hoofdzakelijk worden toegeschreven aan publieke organisaties (Van der Wal, 2006, zie hoofdstuk 2.6). Wel ondersteunt het de stelling van Van Thiel en Van der Wal (2010) dat de uitvoeringsorganisaties binnen het publieke domein gekenmerkt worden door meer bedrijfskundige waarden omdat deze organisaties in de regel meer behoefte hebben aan effectief en *businesslike* opereren.

4.5 Het interpretatiekader

De fasering van cultuurverandering

Cultuur is het resultaat van een gezamenlijk overleven en een interne integratie van collectief denken en doen (Schein, 2000, 2010; Straathof, 2009). Deze interne integratie kan volgens het cultuur-arena model beschouwd worden als een robuust evenwicht tussen de drie cultuurcomponenten. De kern van de cultuur wordt gekenmerkt door de mindset bestaande uit een set waarden en kernwaarden. Deze mindset wordt gemeenschappelijk uitgedragen en is daarmee collectief. Schein spreekt hier van 'integratie', oftewel de interne capaciteit die de cultuur in staat stelt te overleven. Collectiviteit is nodig zodat de leden een duidelijk beeld hebben van wat er van hen verwacht wordt, wat de gezamenlijke opgave inhoudt en hoe de organisatie zich verhoudt tot de omgeving. De duidelijkheid en het perspectief die de collectiviteit brengt maken het moeilijk een cultuur te veranderen (voor een uitgebreide uitleg zie hoofdstuk 3.2).

Op basis van de uitgangspunten van de theorie van Straathof (2009) wordt gesteld dat het veranderproces van de organisatiecultuur in essentie onder te verdelen is in twee fasen. Het proces start als de collectiviteit in de mindset vermindert en het bestaande culturele evenwicht wordt verlaten. Daarmee kan de eerste fase getypeerd worden als 'decollectivering'. Vervolgens ontstaat er opnieuw collectiviteit rondom een nieuwe set aan kernwaarden, gepaard met de bestendiging van een nieuw evenwicht tussen de cultuurcomponenten. Deze fase wordt 'hercollectivering' genoemd omdat er, na een periode waarin geen sprake is van collectiviteit, opnieuw collectiviteit in de mindset ontstaat. De nieuwe collectiviteit zorgt voor gemeenschappelijkheid in termen van opvattingen over

de groep en de gezamenlijke opgave. Het culturele veranderproces kan daarmee beschreven worden als een sequentie van decollectivering en hercollectivering van de mindset en van het evenwicht tussen de cultuurcomponenten.

Decollectivering

Decollectivering wordt beschreven als de fase van het veranderproces waarbij de collectiviteit in de mindset vermindert en uiteindelijk verdwijnt. Dit gaat gepaard met een verschuiving die plaatsvindt tussen de cultuurcomponenten. Met een verschuiving van de cultuurcomponenten en een aanpassing van de mindset ontstaat er in lijn met Schein (2010) een diepgaande cultuurverandering: de aanwezige kernwaarden verdwijnen naar de achtergrond en nieuwe kernwaarden komen centraal te staan. De verandering van de kernwaarden kan in werking treden doordat er een verandering plaatsvindt in de arena, bijvoorbeeld doordat bepaalde groepen in de organisatie meer invloed krijgen of omdat er een nieuwe bestuurder aantreedt met een afwijkende leiderschapsstijl.

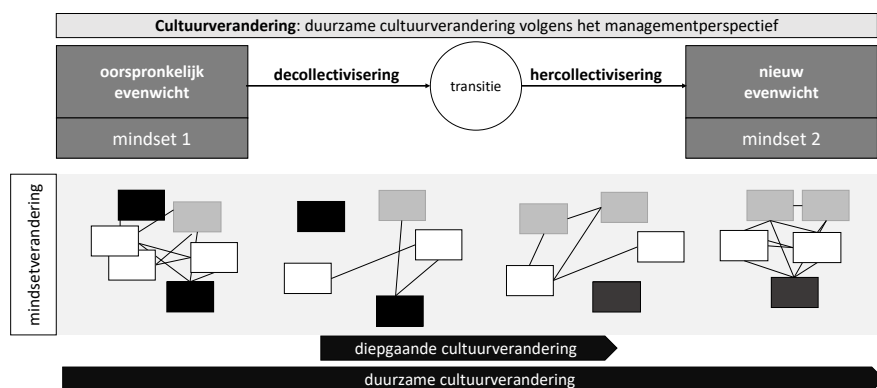
Decollectivering wordt gekenmerkt doordat bestaande kernwaarden en overtuigingen niet meer collectief gedeeld worden binnen de organisatie. Er is een besef ontstaan dat de waarden en overtuigingen die de groep deelt achterhaald zijn geraakt en niet meer passen bij de gezamenlijke opgave.

Decollectivering impliceert dat de cultuur verandert. Het is de fase waarin er weerstand ontstaat omdat duidelijk is geworden dat de bestaande cultuur moet worden opgegeven ten behoeve van een onzekere toekomst. Het opgeven van cultuur betekent het opgeven van zekerheden, zoals basisovertuigingen over wat de organisatie en wat de omgeving definieert. Als de cultuur beschouwd wordt als het 'DNA' van de organisatie (Marshall, 2000 in Iacono, 2012; Schein, 2010), dan betekent het ter discussie stellen van de cultuur in essentie het ter discussie stellen van de organisatie *an sich*. Dit leidt tot veel onduidelijkheid en angst. Medewerkers vragen zich op dat moment af of ze het dan altijd verkeerd hebben gedaan (Straathof, 2009). Het gebrek aan zekerheid hangt samen met een gebrek aan veiligheid, een basisbehoefte van elke groep (Kavanagh & Ashkanasy, 2006; Kets de Vries & Balazs, 1999; Strikwerda, 2003). De zoektocht naar een nieuwe richting van cultuur wordt gekenmerkt door conflict en ambiguïteit omdat de nieuwe richting nog niet duidelijk is (Clark, 1972; Martin, 2002).

Hercollectivering

Hercollectivering is de tweede fase van het veranderproces. In deze fase ontstaat er opnieuw collectiviteit rondom een nieuwe set aan kernwaarden en vindt er een bestendiging plaats richting een nieuw cultureel evenwicht. Hercollectivering wordt gekenmerkt doordat er in de zoektocht naar een nieuw perspectief overeenstemming ontstaat. Er breekt een periode van experimenteren aan (Straathof, 2009). Immers, nieuw gedrag en nieuwe werkwijzen zijn in de regel niet meteen succesvol. Denk bijvoorbeeld aan het besef dat er kosten moeten worden bespaard maar dat niet elke actie direct zal leiden tot een extra besparing.

Gedrag dat succesvol blijkt wordt vaker vertoond. Er ontstaat meer zekerheid en duidelijkheid over de cultuur die gewenst is bij de (aangepaste) organisatieopgave. Dit leidt tot een nieuwe collectivisering rondom een set van kernwaarden en duidelijkheid over wie binnen de cultuur deze kernwaarden het meest invloedrijk uitdragen. Wanneer de hercollectivering heeft geleid tot een nieuw en robuust evenwicht, zowel binnen de mindset, de arena als tussen de cultuurcomponenten, kan er gesproken worden over een duurzame cultuurverandering. In figuur 4.5 zijn beide veranderfases binnen het proces van cultuurverandering weergegeven.



Figuur 4.5 Het culturele veranderproces doorloopt een fase van decollectivering en hercollectivering om tot een nieuw evenwicht te komen.

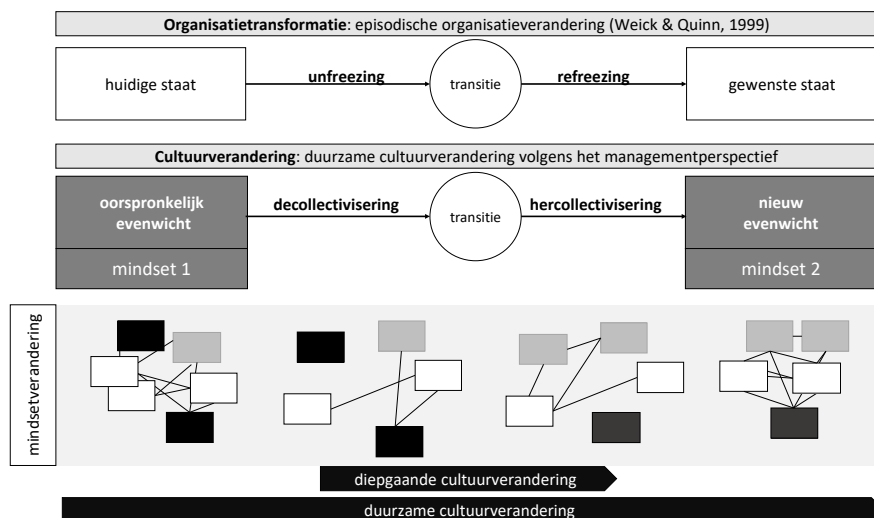
Het interpretatiekader verder uitgewerkt

Nu cultuurverandering volgens het cultuur-arena model is uitgewerkt kan het interpretatiekader worden gecompleteerd. In het vorige hoofdstuk werd vastgesteld dat cultuurverandering en organisatietransformatie twee parallele veranderingen inhouden. Deze veranderingen kunnen aangejaagd worden door diverse factoren. Genoemd zijn de context waarin de organisatie zich bevindt, ingrijpende gebeurtenissen die plaatsvinden en het vertoonde leiderschap. Verder werd gesteld dat een transformatie pas succesvol is geïmplementeerd indien deze gepaard gaat met zowel een diepgaande als een duurzame cultuurverandering. Zowel cultuurverandering als transformatie kunnen opgevat worden als een gefaseerde verandering, waarbij een evenwicht middels een transitieperiode verandert naar een nieuw evenwicht. De 'unfreeze'-fase van de organisatie komt overeen met decollectivering van de organisatiecultuur. Decollectivering is de start van de cultuurverandering; de culturele collectiviteit vermindert en de arena komt in beweging. De periode van transitie wordt gekenmerkt door ambiguïteit en conflict (Clark, 1972; Martin, 2002; Strikwerda, 2011). Een diepgaande cultuurverandering is zichtbaar doordat aanwezige kernwaarden verdwijnen en nieuwe kernwaarden centraal komen te staan. De 'refreeze'-fase van de organisatie

komt overeen met de hercollectivisering van de organisatiecultuur. Er ontstaat collectivisering rondom een nieuwe set aan kernwaarden in opmaat naar een nieuw cultureel evenwicht. Met de verandering van het bestaande evenwicht naar een nieuw evenwicht heeft er een duurzame cultuurverandering plaatsgevonden.

Het transformatieproces is succesvol doorlopen indien er een nieuw cultureel evenwicht is ontstaan dat een *fit* heeft met de eisen van de nieuwe organisatievorm en met die van de omgeving. Er heeft in dat geval zowel een diepgaande als een duurzame cultuurverandering plaatsgevonden.

In figuur 4.6 wordt het gehanteerde interpretatiekader visueel weergegeven.



Figuur 4.6 Het interpretatiekader. De overeenkomst tussen episodische organisatieverandering volgens Weick & Quinn (1999) en cultuurverandering volgens het cultuur-arena model (Straathof, 2009).

4.6 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van het cultuur-arena model dat wordt gehanteerd voor het vaststellen en in kaart brengen van de cultuurverandering. De verwachting bestaat dat het model toereikend is omdat eerder onderzoek bij publieke organisaties leert dat de cultuurverandering inzichtelijk kon worden gemaakt.

Hoe volgens dit model cultuurverandering kan worden opgevat is in dit hoofdstuk nader uitgewerkt. Bij het veranderproces wordt een onderscheid gemaakt in een fase van decollectivisering waarbij de culturele collectiviteit vermindert en

een fase van hercollectivisering waarbij er opnieuw collectiviteit ontstaat tussen de cultuurcomponenten enerzijds en binnen mindset en arena anderzijds. Geconcludeerd wordt dat een diepgaande cultuurverandering, oftewel een verandering van de kernwaarden in de mindset, voorwaardelijk is om te komen tot de bestendinging van een nieuw cultureel evenwicht, beschreven als een duurzame cultuurverandering.

Met de weergave van het interpretatiekader is duidelijk geworden hoe de cultuurverandering zich verhoudt tot een organisatietransformatie. Er bestaan duidelijke parallellen: de fasen van unfreeze en refreeze van de transformatie vertonen overeenkomst met de decollectivisering en hercollectivisering binnen het culturele veranderproces. Tijdens de transformatieperiode vindt er zowel een diepgaande cultuurverandering (het resultaat van decollectivisering) als een duurzame cultuurverandering (hercollectivisering tot een nieuw evenwicht) plaats.

5 Onderzoeksmethode

5.1 Inleiding

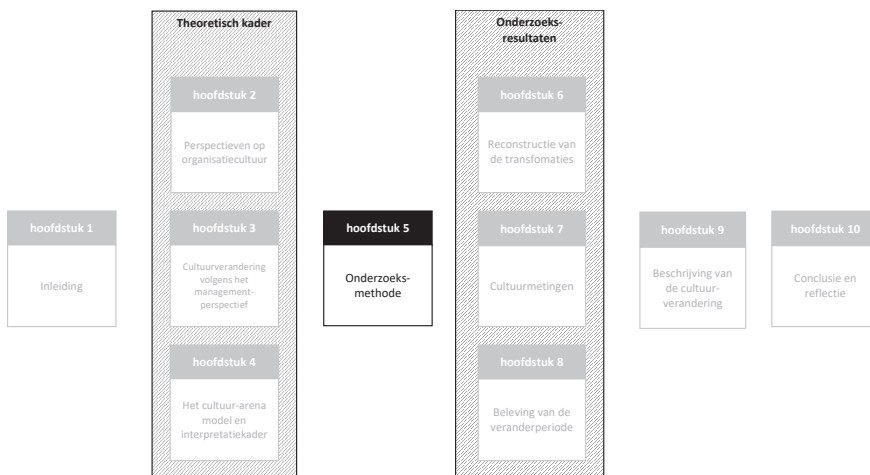
In de vorige drie hoofdstukken werd het theoretisch kader besproken. In hoofdstuk 2 werd de complexiteit van cultuur gereduceerd tot een beschrijving van vier cultuurperspectieven. De beschrijving van cultuurverandering volgens het managementperspectief en de relatie met organisatietransformatie werden beschreven in hoofdstuk 3. In het laatste hoofdstuk werd cultuurverandering verder uitgewerkt volgens de uitgangspunten van het cultuur-arena model waarna het interpretatiekader werd gepresenteerd.

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode toegelicht die in staat stelt data te vergaren waarmee een antwoord kan worden gegeven op de vraag hoe cultuurverandering verloopt tijdens een organisatietransformatie. Er wordt een methodische verantwoording gegeven voor het ontwerp, de uitvoering en de analyse van het onderzoek.

Zoals in de inleiding aangekondigd wordt in de onderzoeksopzet een uitsplitsing gemaakt in drie onderzoekssporen. De onderzoekssporen corresponderen met de drie deelvragen. Het eerste spoor betreft een reconstructie van de transformatie. In het tweede spoor worden de resultaten van de cultuurmetingen beschreven. Het derde spoor betreft een weergave van hoe de transformatie door de leidinggevendenden is beleefd. Door de onderzoekssporen met elkaar in verband te brengen kan het verloop van cultuurverandering worden beschreven, waarmee een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag.

Opbouw van het hoofdstuk

Het hoofdstuk start met de keuzes die gemaakt zijn bij de opzet van het onderzoek. Daarbij worden de onderzoekssporen een voor een besproken (5.2). Vervolgens wordt verslag uitgebracht van het daadwerkelijk uitgevoerde onderzoek (5.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met de onderzoeksverantwoording waarbij aandacht wordt besteed aan de wijze van triangulatie (5.4).



5.2 Onderzoekskeuzes

Er is gekozen om cultuurverandering te duiden volgens het managementperspectief. Hiervoor is gekozen omdat het objectieve karakter in staat stelt de cultuur meetbaar te maken. Daarnaast is dit perspectief het meest gericht op het aantonen van cultuurverandering omdat metingen tussen opeenvolgende tijdsintervallen onderling vergeleken kunnen worden. De metingen worden uitgevoerd door middel van het cultuur-arena model dat beschouwd wordt als een van de meest uitgebreide modellen binnen het managementperspectief.

Ten behoeve van een verdere uitwerking van de onderzoekslogica zijn enkele keuzes gemaakt die vertrekpunt zijn voor de gehanteerde onderzoeksofzet. Hieronder worden deze keuzes een voor een toegelicht.

1. Casestudy

Een uitgebreide beschrijving van het proces van cultuurverandering vraagt om een exploratieve ofzet. Daarbij is gekozen voor een casestudy omdat deze onderzoeksmethode de mogelijkheid biedt de diepte in te gaan en in staat stelt de

relatie met de context van de organisatie te leggen (Yin, 2011). Daarmee kunnen verklaringen voor de waargenomen verandering geïdentificeerd en bediscussieerd worden.

Stadsdeel Nieuw-West heeft zich als organisatie gecommitteerd aan dit onderzoek. De organisatie heeft de mogelijkheid geboden om gedurende drie jaar cultuuronderzoek uit te voeren. Nieuw-West was bereid openheid van zaken te geven en was in staat een vertrouwensrelatie met de onderzoekers op te bouwen. Deze relatie is bij de selectie van een geschikte casestudy van groot belang omdat het de respondenten in staat stelt in alle vrijheid over de organisatie te spreken (Yin, 2011).

2. Onderzoek tijdens één of meerdere transformaties

Om de cultuurverandering af te zetten tegen het proces van organisatie is het van belang de cultuur te analyseren in de periode waarin de organisatie een transformatie uitvoert. Stadsdeel Nieuw-West voldoet aan deze voorwaarde omdat de organisatie bij de start van het onderzoek een fusie implementeert. Gedurende de onderzoeksperiode wordt de fusie ingehaald door een nieuwe transformatie in de vorm van een hervorming en reorganisatie. Hiermee kan gesproken worden van een relatief lange episodische veranderperiode die bestaat uit twee transformaties.

3. De ambtelijke organisatie als het systeem-in-focus

Conform de open-systeemtheorie opgesteld door Beer (1972) en verder uitgewerkt door Checkland (1981, zie hoofdstuk 2.4) wordt de organisatie beschouwd als een systeem dat in permanente interactie verkeert met de systemen die samen de omgeving van de organisatie vormen. Als systeem-in-focus is gekozen voor de ambtelijke organisatie, aangestuurd door de stadsdeelsecretaris. De actoren en systemen die buiten deze begrenzing vallen worden onder het begrip 'omgeving' geschaard.

Vanuit het managementperspectief wordt de (ambtelijke) organisatie beschouwd als een op zichzelf staande cultuur omdat er sprake is van een lidmaatschap van eenzelfde organisatie, namelijk Nieuw-West. De cultuur van de ambtelijke organisatie kan daarmee volgens het cultuur-arena model beschouwd worden als een organisatiecultuur met een gemeenschappelijke mindset, geborgd door een arena die zichtbaar is in gemeenschappelijk organisatiegedrag (Straathof, 2009).

Er is gekozen een knip te maken tussen de ambtelijke organisatie en de politieke aansturingslaag waarbij de politieke aansturing buiten het systeem-in-focus is geplaatst. De politieke aansturing, hier beschreven als de stadsdeelwethouders en de stadsdeelraad, wordt beschouwd als een actor die onderdeel uitmaakt van de omgeving. Hiervoor worden drie argumenten gegeven:

1. De stadsdeelwethouders zien toe op het beleid van de stadsdeelorganisatie en maken er geen deel van uit.

2. Er is sprake van een beperkte interactie tussen het stadsdeelbestuur en de stadsdeelorganisatie. De stadsdeelwethouders zien toe op het functioneren van de organisatie in plaats van dat zij onderdeel uitmaken van het primaire proces. De interactie beperkt zich tot een maandelijks raadsvergadering, periodieke commissies en overleg met directeurs. Dat staat in contrast met de ambtelijke organisatie die in principe gedurende het hele jaar met elkaar samenwerkt en interacteert.
3. De verwachting bestaat dat de politieke aansturing laag slechts gedurende vier jaar aan de organisatie verbonden blijft. De bestuurscoalitie is in principe van tijdelijke aard en maakt daarmee geen deel uit van de culturele continuïteit.

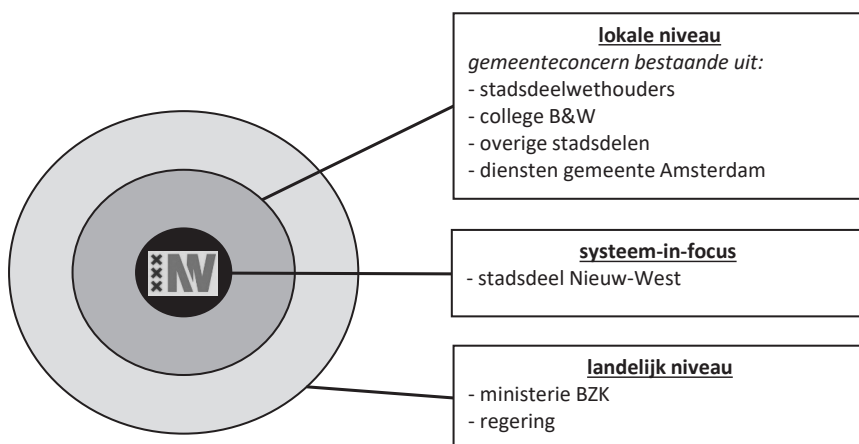
De omgeving wordt in dit onderzoek onderverdeeld in twee (recursie)niveaus (Wierdsma, 2014).

1. Het eerste niveau betreft het 'lokale niveau' waarin de stakeholders acteren met directe invloed op de stadsdeelorganisatie. Vanuit de invalshoek van de organisatiecultuur kan gesproken worden van een groep omdat alle actoren in dienst zijn van dezelfde organisatie (concern Amsterdam), een gemeenschappelijk doel nastreven (het creëren van publieke waarden voor de inwoners van Amsterdam) en er invloedsrelaties bestaan tussen de leden van de verschillende organisaties binnen het concern. Binnen het lokale niveau worden als primaire actoren onderscheiden: de stadsdeelwethouders, het college van B&W, de (overige) stadsdelen en de Diensten van gemeente Amsterdam.
2. Het tweede niveau binnen de omgeving wordt beschouwd als het 'landelijke' niveau. Handelingen van actoren uit de externe omgeving kunnen direct of indirect van invloed zijn op de cultuur van de stadsdeelorganisatie. Binnen het landelijke omgevingsniveau worden de regering en het ministerie van BZK als belangrijkste actoren van invloed beschouwd.

In figuur 5.1 wordt het stadsdeel als systeem-in-focus weergegeven, omgeven door de het lokale en landelijke niveau.

4. Longitudinale inzet

Het duurt meerdere jaren voordat er gesproken kan worden van een duurzame cultuurverandering (Boonstra, 2010; Schein, 2010; Heskett & Kotter, 1992). Het vaststellen en duiden van veranderingen die ontstaan in de organisatiecultuur vereisen derhalve een longitudinaal onderzoek (Alvesson & Sveningsson, 2015). In de afweging tussen dit theoretische uitgangspunt, de beschikbare (onderzoeks)capaciteit, onderzoeksperiode en benodigde data, is gekozen voor een onderzoeksperiode van drie jaar met intervalperiodes van ongeveer een jaar. Een langere onderzoeksperiode dan drie jaar heeft als risico dat korte-termijnverschuivingen over het hoofd worden gezien doordat de organisatie tussentijds is teruggevallen in het bestaande culturele evenwicht (Straathof,



Figuur 5.1 De stadsdeelorganisatie als het systeem-in-focus, omgeven door lokale en landelijke stakeholders.

2009). Door de keuze voor vier meetintervallen gedurende drie jaar¹⁴ kunnen korte-termijn verschuivingen als zodanig benoemd worden. Een kortere onderzoeksperiode dan drie jaar zou ook een risico betekenen omdat het bereiken van een duurzame cultuurverandering pas na meerdere jaren onderzoek kan worden vastgesteld.

5. Uitgebreide cultuurbeschrijving

Cultuur kan pas goed worden begrepen indien hier vanuit meerdere perspectieven naar wordt gekeken (Kavanagh & Ashkanasy, 2006; Martin & Frost, 2011). Daarom is ervoor gekozen om aan het onderzoeksdesign twee aspecten toe te voegen die ontleend zijn aan twee andere perspectieven.

- Thick description (Geertz, 1973, antropologisch perspectief) stelt in staat cultuur te begrijpen door de context waar de cultuur zich in bevindt uitgebreid te beschrijven (Alvesson, 2002; Holloway, 1997 in Ponterrotto, 2006). Deze beschrijving bestaat uit feitelijke informatie die dermate gedetailleerd is dat het de onderzoeker in staat stelt patronen vast te stellen en daarmee aanwezige cultuur te begrijpen. In deze casestudy wordt de context van de organisatiecultuur gelijk gesteld aan de veranderingen in de omgeving en de organisatie-transformatie waar de organisatieleden zich toe dienen te verhouden.
- De dominante betekenisconstructie (Homan, 2005, sociaal-constructivistisch perspectief) zorgt ervoor dat de beleving van de organisatieleden zelf onderdeel wordt van de cultuurbeschrijving en dat de onderliggende basisovertuigingen worden achterhaald. Het inventariseren van de dominante

¹⁴ Tussen meting 1 en 2 is deze intervalperiode korter.

betekenisconstructie gebeurt door de beelden en betekenissen die er in de cultuur onderling gedeeld worden te inventariseren (objectiveren) door te zoeken naar de gemeenschappelijke deler. Een verandering in kernwaarden (managementperspectief) kan daarmee gerelateerd worden aan de beleving oftewel een verandering van de beelden en betekenissen die de organisatielieden uitwisselen tijdens de periode van transformatie.

6. Onafhankelijk onderzoek

Bij de casestudy is, in lijn met de uitgangspunten van het managementperspectief, gekozen voor een opzet waarbij de onderzoeker geen onderdeel uitmaakt van het systeem dat onderzocht wordt. Daarmee wordt gewaarborgd dat het systeem (in dit geval de organisatie Nieuw-West) niet door de onderzoeker beïnvloed wordt of kan worden. De invloed van de onderzoeker is beperkt tot het inventariseren en interpreteren van de resultaten. Dit wordt ook wel de *reflective mode* genoemd omdat de onderzoeker zelf een reflectie geeft op de resultaten vanuit de positie van buitenstaander (Alvesson, 2002).

De taken van het ondersteunende onderzoeksteam zijn beperkt tot interviews gericht op de registratie van gebeurtenissen en de meting van de organisatiecultuur. De respondenten worden gedurende het onderzoek niet gevraagd om verklaringen te geven voor ontstane of verwachte cultuurveranderingen in de organisatie. Daarnaast worden door het onderzoeksteam geen adviezen gegeven of interventies uitgevoerd gericht op (het veranderen van) de organisatiecultuur.

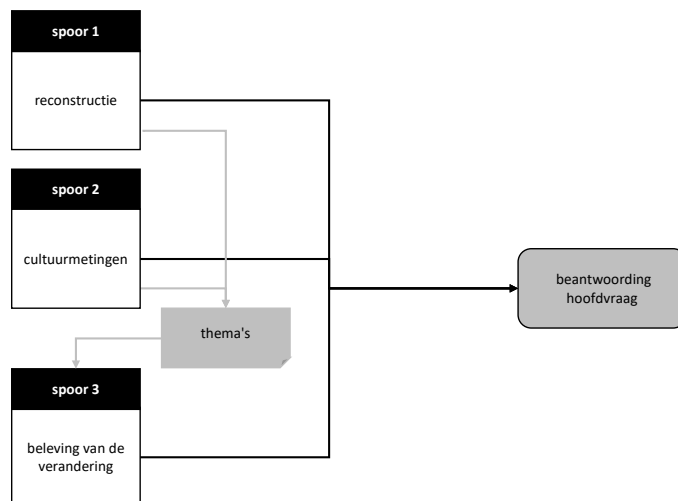
Uitsplitsing in drie onderzoekssporen

Het onderzoek start in spoor 1 met de inventarisatie van de belangrijkste gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden gedurende de onderzoeksperiode. Spoor 1 heeft als doelstelling het reconstrueren van de transformaties die de organisatie gedurende de onderzoeksperiode heeft ondergaan.

Tegelijkertijd worden de cultuurmetingen uitgevoerd: spoor 2 bestaat uit een beschrijving van de vier cultuurmetingen die zijn uitgevoerd gedurende de drie intervalperioden. Door de cultuurmetingen met elkaar te vergelijken kan de verandering in de organisatiecultuur worden vastgesteld.

In spoor 3 wordt de beleving van de verandering volgens de leidinggevendenden beschreven. Dit wordt gedaan aan de hand van het identificeren en beschrijven van zogenoemde 'thema's'. Thema's worden hierbij beschouwd als de culturele kenmerken, onderwerpen en patronen die verband houden met, dan wel een rol spelen bij de cultuurverandering van Nieuw-West. De identificatie van de thema's wordt gedaan op basis van de resultaten uit spoor 1 en 2 en de resultaten uit de interviews met de leidinggevendenden, de 'logboekgesprekken' genoemd. Vervolgens worden in spoor 3 op basis van de logboekgesprekken de thema's inhoudelijk verder uitgewerkt.

Door het combineren van de resultaten uit de drie sporen kan er antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag. De onderzoekspopzet gebaseerd op de drie onderzoekssporen staat weergegeven in figuur 5.2.



Figuur 5.2 De onderzoekspopzet uitgewerkt door middel van drie onderzoekssporen.

Onderzoeksspoor 1: reconstructie van de transformatie

Onderzoeksmethode

Spoor 1 heeft als doelstelling het beschrijven van de context waar de organisatie zich in bevindt, oftewel de periode van organisatietransformatie. Dit wordt gedaan aan de hand van belangrijke gebeurtenissen, besluiten en handelingen die tijdens de transformatie hebben plaatsgevonden dan wel zijn genomen. Deze spelen zich bij publieke organisaties veelal af binnen de politieke besluitvorming en binnen de publieke context (zie ook Philippidou et al., 2008).

Het resultaat van spoor 1 is een antwoord op de deelvraag hoe de periode van transformatie kan worden gereconstrueerd. Het leidt tot de context waartegen de cultuurverandering kan worden afgezet en kan worden begrepen (spoor 2 en 3). De reconstructie in een vorm van een narratief bestaat volgens Czarniawska (1997) uit drie elementen: de setting, de gebeurtenissen en de entiteiten. De 'setting' is de algemene achtergrond waartegen een verhaal zich afspeelt. De 'gebeurtenissen' worden vaak gepresenteerd als de handelingen van mensen. 'Entiteiten' is ten slotte een verzamelnaam voor de actoren die handelen, de middelen waarmee zij handelen en de actoren die van de gebeurtenissen profiteren of eronder lijden. Het hoeft bij actoren overigens niet alleen om mensen te gaan, het kan bijvoorbeeld

ook gaan om organisaties.

De reconstructie in spoor 1 is opgebouwd aan de hand van deze elementen. De setting betreft stadsdeel Nieuw-West gedurende de onderzoeksperiode 2011-2014. De gebeurtenissen worden geïdentificeerd. De entiteiten staan gelijk aan de actoren die in de reconstructie onderscheiden worden (zie figuur 5.1 en bijlage 2).

Bij het opstellen van de reconstructie wordt getracht de werkelijkheid zoveel mogelijk te benaderen door gebruik te maken van een combinatie van deskresearch en het voeren van interviews, de zogenoemde 'logboekgesprekken' (Straathof, 2009). In de logboekgesprekken wordt gevraagd naar de belangrijkste gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden.

Voor deze combinatie van onderzoeksmethoden is gekozen om drie redenen. Allereerst om lacunes in de reconstructie te vermijden, bijvoorbeeld in het geval er geen documentatiemateriaal van de gebeurtenis voorhanden is. Ten tweede om een waardering aan te kunnen brengen, bijvoorbeeld om te bepalen welke gebeurtenissen een grote impact hebben op de organisatie en welke minder. Ten derde om bepaalde gebeurtenissen door middel van interviews beter te illustreren en in de context van dat moment te kunnen plaatsen.

Deskresearch

Door middel van deskresearch wordt gedurende de onderzoeksperiode documentatie gezocht waarin belangrijke gebeurtenissen zijn beschreven en aankondigingen worden gedaan ten aanzien van de transformatie waarin de organisatie zich bevindt. Deze documentatie betreft hoofdzakelijk historische documentatie, onderzoeken, beleidsstukken, strategische nota's, jaarverslagen en mediaberichten die betrekking hebben op Nieuw-West. Dit wordt aangevuld met historische documentatie over de oprichting van stadsdeel Nieuw-West. Het opvragen van deze stukken gebeurt door gebruik te maken van een aantal databases en searchengines, zoals het online stadsarchief en Lexisnexis. Bij het opslaan van de documentatie worden de bestanden van een code voorzien, zie bijlage 3.

Het deskresearch wordt gedaan aan het einde van de onderzoeksperiode nadat de laatste logboekgesprekken zijn uitgevoerd. Op deze manier wordt vermeden dat de onderzoeker een sturende dan wel suggestieve invloed heeft op het interview.

Logboekgesprekken

Gedurende de onderzoeksperiode worden er logboekgesprekken gevoerd. Deze gesprekken worden jaarlijks gehouden met de leden van de leidinggevende functiegroepen, te weten de directeuren, de afdelingshoofden en de teamleiders. De gesprekken hebben de vorm van een semigestructureerd interview. Dit biedt de mogelijkheid om dezelfde onderwerpen te bespreken met meerdere leden en verdiepende vragen te stellen, bijvoorbeeld een nadere toelichting of een

voorbeeld behorende bij het antwoord op de vraag (Kvale, 1996). Het werken met een beperkt aantal vragen zorgt ervoor dat de respondenten de ruimte ervaren om een goed antwoord te formuleren waardoor nuances in antwoorden niet verloren raken (Tiemeijer, 2009). In de logboekgesprekken staan twee voorgestructureerde vragen centraal:

1. *Welke belangrijke gebeurtenissen hebben er sinds de vorige cultuurmeting plaatsgevonden?*
2. *Wat waren de gevolgen van deze gebeurtenis voor de organisatie?*

De beschrijving van de transformatieperiode op basis van het documentatiemateriaal wordt ten slotte in samenhang gebracht met de beschrijvingen uit de logboeken. Dit vormt de aanzet tot de reconstructie van de transformaties die tijdens de onderzoeksperiode plaatsvinden.

Interpretatiekader

De 'gebeurtenissen' die worden geïdentificeerd in de documentatie en de interviews zijn geoperationaliseerd als de 'gebeurtenissen en daaraan gerelateerde besluiten en handelingen die volgens de organisatieleden gevolgen hebben voor de organisatie'.

Ten behoeve van de interpretatie worden de volgende uitgangspunten aangehouden:

- Een gebeurtenis wordt als zodanig geïdentificeerd als deze voldoet aan de gestelde definitie en minstens door een van de respondenten wordt genoemd.
- Bij de identificatie is niet gestreefd naar volledigheid. Alleen de gebeurtenissen die staan beschreven in de documentatie én genoemd zijn door de respondenten zijn als zodanig opgenomen in de reconstructie.
- Het documentatiebestand is zoveel mogelijk gebruikt ter validatie van de door respondenten genoemde gebeurtenissen. Niet elke gebeurtenis is als zodanig terug te vinden in de documentatie. De gebeurtenissen die zijn beschreven in de documentatie, maar niet door de respondenten als zodanig zijn genoemd, vormen geen onderdeel van de analyse. Daarbij wordt de aanname gemaakt dat de respondent alleen de gebeurtenissen benoemt die hij belangrijk acht. Ten slotte maken gebeurtenissen die niet zijn gedocumenteerd noch zijn benoemd in de logboekgesprekken geen onderdeel uit van de reconstructie.

Om een waarde te kunnen hechten aan de diverse gebeurtenissen die zijn opgenomen in de reconstructie wordt het uitgangspunt van het 'narratief' aangehouden. Hierbij wordt verondersteld dat door het onderling in verband brengen van de verschillende gebeurtenissen, het belang van een specifieke gebeurtenis begrepen kan worden in relatie tot het geheel (Czarniawska, 1997; Pentland, 1999). Op deze manier kan een waardeoordeel worden gegeven over wat de belangrijkste gebeurtenissen, besluiten en handelingen zijn geweest tijdens de

gereconstrueerde veranderperiode. Dit waardeoordeel komt voort uit de *reflective mode* (zie vorige paragraaf) waarin de onderzoeker een oordeel geeft vanuit de positie als buitenstaander (Alvesson, 2002).

Onderzoeksspoor 2: cultuurmetingen

Onderzoeksmethode

Spoor 2 heeft als doelstelling het beschrijven van de cultuurontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode. Het resultaat van spoor 2 is een antwoord op de deelvraag hoe de organisatiecultuur gedurende de onderzoeksperiode inhoudelijk is veranderd. Om de (verwachte) cultuurverandering te beschrijven wordt er viermaal een jaarlijkse cultuurmeting uitgevoerd (Straathof, 2009). Bij het bepalen van een geschikte steekproef voor de meting zijn in navolging van de dissertatie van Straathof (2009) twee keuzes gemaakt. Allereerst wordt ten behoeve van de interne validiteit een steekproef van tenminste 10% van de onderzoekspopulatie aangehouden.¹⁵ Alleen medewerkers die minimaal zes jaar in dienst zijn bij de organisatie komen in aanmerking om aan het onderzoek deel te nemen omdat zij anders onvoldoende gesocialiseerd zijn binnen de organisatie (Straathof, 2009). Ten slotte wordt jaarlijks gekozen om een ander deel van de organisatiepopulatie te interviewen. Het argument hiervoor is volgens Straathof tweeledig. Allereerst omdat cultuur beschouwd wordt als een robuust evenwicht waar een behoudende kracht van uitgaat. Dit betekent dat het voor de duiding van cultuur niet uitmaakt wie binnen het systeem geïnterviewd wordt. Een tweede argument is dat leereffecten worden vermeden die zouden kunnen ontstaan indien medewerkers meerdere malen aan het onderzoek deelnemen.

In de cultuurmeting worden twee componenten van de organisatiecultuur visueel weergegeven, de mindset en de arena. De cultuurmeting geeft een objectieve beschrijving van de organisatiecultuur. De meting dient als een momentopname, een ‘thermometer’ die op een bepaald moment in de organisatiecultuur wordt gestoken. Een verschil dat wordt waargenomen tussen de metingen wordt geïnterpreteerd als een verandering die heeft plaatsgevonden binnen de organisatiecultuur.

Uit eerder onderzoek is gebleken dat het cultuur-arena model een valide en betrouwbare manier is om cultuur vast te stellen en om cultuurverandering te kunnen duiden (voor een uitleg zie hoofdstuk 4.4). Straathof (2009) stelt dat het meten en in relatie brengen van de drie culturele componenten leidt tot inzicht in de specifieke kenmerken van iedere organisatie (Straathof, 2009). De drie componenten van het model staan zowel in een wederkerige invloedsrelatie met

¹⁵ In meting 4 is het percentage niet te bepalen omdat alle medewerkers in dienst zijn getreden bij gemeente Amsterdam. In lijn met eerdere metingen is een ondergrens aangehouden van 86 respondenten.

elkaar als met de omgeving.

De onderzoeksmethode behorende bij de drie cultuurcomponenten van spoor 2, te weten de mindset, arena en gedrag, wordt onderstaand toegelicht:

Mindset

De mindset betreft de diep- en minder diepgewortelde waarden, attitudes en overtuigingen die bepalend zijn voor de manier waarop omgegaan wordt met het werk (Straathof, 2009). Waarden hebben daarmee een duurzaam en algemeen karakter. De mindset bestaat uit binnen de organisatie gedeelde waarden die visueel worden weergegeven. In de meting wordt een onderscheid gemaakt in een aantal waardetypen, zie paragraaf 4.3. Om de waarden in de organisatie te kunnen achterhalen wordt gebruik gemaakt van *laddering* (naar Reynolds & Gutman, 1988). De inventarisatie van de waarden start *bottom-up*, waarna alle waarden worden verzameld. Daarmee komt dit instrument tegemoet aan de kritiek dat bij veel instrumenten binnen het managementperspectief gekozen wordt voor het plotten op een vooraf vastgestelde *grid* of dimensies (Martin & Frost, 2011).

Arena

De arena betreft de betrekkingen die bestaan tussen de organisatieleden. Deze betrekkingen zijn gerelateerd aan het gedrag dat blijkt geeft van deze verhoudingen (Straathof, 2009). In alle groepen (en tussen groepen) ontstaat na verloop van tijd een bepaalde rangorde, bepaald door moeilijk te operationaliseren psychologische en sociologische drijfveren zoals onderlinge machtsuitoefening, groepsdruk, affiliatie en waardering (Berkowitz, 1975).

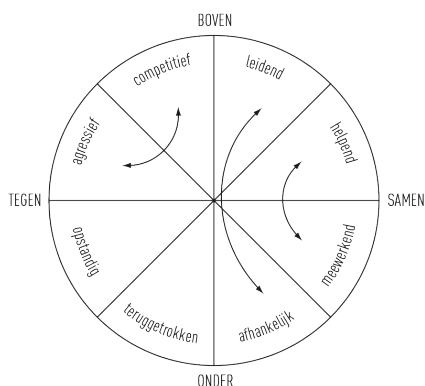
De groepsarena wordt in kaart gebracht door middel van een arena-analyse. Dit is een manier om de constellatie van betrekkingen tussen organisatieleden in beeld te brengen en is gebaseerd op de interpersonal circle, in Nederland bekend als de 'Roos van Leary'. De *interpersonal circle* is door de psycholoog en behaviorist Timothy Leary (1957) ontworpen als model om de interactie tussen mensen te kunnen duiden en te voorspellen. Het model werd daarbij als gespreksmodel ingezet voor therapiedoeleinden. Het is gebaseerd op twee menselijke behoeften, namelijk het invloed willen uitoefenen op anderen en hun omgeving enerzijds en geaccepteerd willen worden anderzijds. Beide behoeften worden als dimensies visueel langs twee assen weergegeven waardoor er een kruis ontstaat.

De invloedsdimensie, ook wel de machtsdimensie genoemd, wordt weergegeven op de verticale as. Deze as geeft aan of een relatie tussen twee organisatieleden gelijkwaardig of ongelijkwaardig is. Bij ongelijkwaardige relaties is één persoon bovengeschild en de ander ondergeschild. Hierbij loopt de as van 'boven' naar 'onder'.

De horizontale acceptatie-as wordt in diverse vervolgpunlicaties van Leary en andere auteurs verschillend uitgewerkt. Een bekend voorbeeld is de vertaling naar een samenwerkingsdimensie (o.a. Remmerswaal, 2006; Wubbels et al., 2006).

Acceptatie wordt hierbij beschouwd als coöperatie met anderen met dimensies die als 'samen', 'wij' of 'voor' worden gedefinieerd. Hier bestaat een positieve verhouding tussen de actoren. Het gebrek aan samenwerking of het niet uitdragen van het belang daarvan wordt beschouwd als 'eigen belang', 'ik' of 'tegen'. Aan deze kant van de as gaat het om afgrenzing in een relatie of om tegenwerking. Hier is sprake van een negatieve verhouding tussen de actoren.

Binnen de Roos van Leary zijn verschillende positieparen aan te wijzen die bij elkaar horen (Remmerswaal, 2006). Dit is in figuur 5.3 met pijlen aangegeven. Een voorbeeld is het positiepaar 'leidend' versus 'afhankelijk'. Als een persoon een leidende rol neemt of toebedeeld krijgt zal dat de afhankelijke opstelling van de groepsleden bevorderen. Omgekeerd zal een groep die zich afhankelijk opstelt een situatie creëren waarbij andere leden gevraagd worden dan wel de mogelijkheid geboden wordt om de leiding te nemen. Dezelfde patronen zijn zichtbaar bij 'helpend' versus 'meewerkend' en 'competitief' versus 'agressief'. Het derde patroon dat ontstaat is de relatie tussen 'helpen' en 'meewerken'. Hierbij is een beperkt machtsverschil zichtbaar en ligt de focus op het bereiken van een gemeenschappelijke doelstelling. De ontwikkeling van de positieparen in patronen zorgt voor rust en duidelijkheid in de organisatie (Leary, 1957 in Remmerswaal, 2006). Cultuurverandering impliceert dat deze uitgekristalliseerde verhoudingen aan verandering onderhevig zijn.



Figuur 5.3 Uitgangspunten van de Roos van Leary (Remmerswaal, 2006: 155).

Gedrag

Organisatiegedrag kan worden beschouwd als de (zichtbare) component van de organisatielcultuur die uiting geeft aan de aanwezige kernwaarden (Straathof, 2009). In het cultuur-arena model wordt gedrag geoperationaliseerd als een oplossing die door het groepslid of de groepsleden gekozen wordt om met de omgeving en het werk om te gaan. Voor het inventariseren van gedragingen, ook wel het gedragsrepertoire genoemd, wordt in de analyse van Straathof de medewerkers gevraagd gedragingen te noemen die behoren bij de vooraf door de onderzoeker geselecteerde waarden.

In dit onderzoek wordt de cultuurcomponent 'gedrag' in de cultuurmeting van spoor 2 niet concreet geïnventariseerd. Het argument hiervoor is dat met de bestaande onderzoeksmethode binnen het cultuur-arena model gedragingen geïnventariseerd worden bij vooraf geselecteerde waarden. Deze voorselectie past niet bij het exploratieve karakter van dit onderzoek. Dat betekent echter

niet dat gedrag geen onderdeel vormt van de analyse. In de onderzoeksopzet is de component gedrag een onderdeel binnen alle drie de sporen: in spoor 1 gaat het om gedrag als gevolg van belangrijke gebeurtenissen, in spoor 2 gedrag dat geassocieerd wordt met samenwerking en in spoor 3 gedragingen behorende bij de betekenisconstructies.

Interpretatiekader mindset

De mindset wordt in kaart gebracht door middel van de laddering-interviews. Door meerdere laddering-interviews te combineren ontstaat een beeld van de gedeelde mindset in de organisatie: de collectieve *Hierarchical Value Map* (verder de 'HVM' genoemd). Hiervoor wordt een systematische verwerking toegepast waarbij alle geïnventariseerde waarden van de ondervraagde respondenten in een collectieve HVM worden geïntegreerd.

De laddering-methodiek start met een open vraagstelling. De interviewer vraagt de respondent concrete werkzaamheden te noemen die hij verricht. Daarna wordt per activiteit gevraagd waarom de geïnterviewde deze belangrijk vindt. Vervolgens wordt deze vraag herhaald, waardoor de waarden achter de eerder genoemde waarden kunnen worden geïdentificeerd. Dit gaat door totdat de geïnterviewde aangeeft de laatst genoemde waarde volstrekt vanzelfsprekend te vinden. Dit wordt een 'eindwaarde' genoemd. Het kenmerk van een eindwaarde is dat deze door de respondent als evident oftewel als zijnswijze wordt beschouwd. Voorbeelden van eindwaarden zijn 'erbij willen horen' en 'voldoening'.

Data-analyse

Bij de data-analyse wordt de fasering aangehouden zoals beschreven door Straathof (2009). De analyse wordt uitgevoerd aan de hand van zes stappen:

1. De geïnventariseerde waardenladders worden per respondent in een spreadsheet genoteerd. Daarnaast worden alle door de respondent genoemde relaties tussen de waarden uitgeschreven.
2. Op basis van de geïnventariseerde waarden is een algemene waardenlijst vastgesteld. Dit document bevat alle geïnventariseerde waarden met een bijbehorende code (getal). Waarden met ongeveer dezelfde betekenis (synoniemen) zijn na onderling teamoverleg geschaard onder dezelfde code.



Figuur 5.4 Voorbeeld laddering resultaat (naar Straathof, 2009).

- De codes worden toegevoegd aan de waardenladder per respondent.
3. De totaalijst van de coderingen van de respondenten (het zogenoemde ‘moederbestand’) is verwerkt met het softwareprogramma Netcalc.
 4. Het programma heeft het moederbestand verwerkt tot frequenties van directe en indirecte relaties tussen de codes. Omdat niet alle waardencodes visueel kunnen worden weergegeven wordt er een afbreukcriterium gehanteerd (Straathof, 2009). Waardenrelaties moeten minstens drie, vier of meerdere keren voorkomen bij de verschillende respondenten om opgenomen te worden in de HVM. Gelet op het doel-middel karakter worden deze relaties doel-middel relaties genoemd, afgekort tot ‘DMR’ (Straathof, 2009). Voor de interpretatie is geen eenduidige kalibratieschaal voorhanden. Op basis van eerder onderzoek met het cultuur-arena model (zie hoofdstuk 4.4) is gekozen voor een DMR van 6. Een DMR van 6 betekent dat van de geïnterviewde populatie minstens vijf collega respondenten eenzelfde doel-middel relatie tussen beide waarden hebben gelegd. Voor analyses van een deel van de organisatie (uitsplitsingen), bijvoorbeeld een afdeling, wordt een lagere DMR gehanteerd.

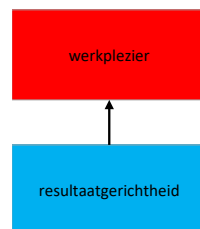
Kalibratieschaal DMR per respondentenaantal	
DMR	Aantal respondenten (N)
2	2 t/m 9
3	10 t/m 25
4	26 t/m 35
5	35 t/m 69
6	70 t/m 95

Tabel 5.1 DMR kalibratieschaal voor de mindset-analyse behorende bij het cultuur-arena model.

5. Op basis van het afbreukcriterium worden de aanwezigheid, frequentie en relaties tussen de waarden visueel gemaakt in het softwareprogramma Visio. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt in vijf waardetypen die allen een eigen kleur toebedeeld krijgen.
6. De HVM-sets per meting zijn na de onderzoeksperiode met elkaar vergeleken waarbij de belangrijkste overeenkomsten en verschillen zijn vastgesteld en beschreven.

De HVM bestaat uit de waarden die door de respondenten het meest genoemd zijn en de onderlinge verbindingen tussen de waarden. De eindwaarden staan visueel bovenaan weergegeven. De verbinding tussen twee waarden (DMR) wordt visueel weergegeven met een verbindingslijn. Hoe meer respondenten deze relatie tussen twee waarden leggen, hoe dikker de verbindingslijn. De meest genoemde verbinding wordt de ‘centrale waardenlijn’ genoemd en wordt in het midden van de HVM weergegeven.

De HVM bestaat uit vijf kleuren waarden. De kleur van de waarde komt overeen met het waardetype. Volgens het cultuur-arena model worden er vijf waardetypen onderscheiden, te weten personele, bedrijfskundige, primaire, organisatie- en maatschappelijke waarden (Straathof, 2009). Om het onderscheidend vermogen van de verschillende typen te versterken is de demarcatie iets aangepast waardoor de beschrijvingen sterker onderscheidend zijn. Ook is het woord ‘personele’ veranderd in ‘persoonlijke’ waarden omdat dit beter de lading van de betekenis dekt. De definitie per waardetype en bijbehorende kleur is weergegeven in tabel 5.2.



Figuur 5.5 In de doel-middel relatie is resultaatgerichtheid een voorwaarde voor het bereiken van werkplezier.

Persoonlijke waarden	Waarden die het persoonlijk belang van de leden van de organisatie vertegenwoordigen.
Bedrijfskundige waarden	Waarden die dienen als randvoorwaarden voor een organisatie om te kunnen overleven.
Primaire proceswaarden	Waarden die ondersteunend zijn aan een goed verlopend primair proces, oftewel de dienstverlening van de organisatie.
Maatschappelijke waarden	Waarden die tekenend zijn voor overheidsorganisaties, het dienen van de publieke zaak.
Organisatiewaarden	Waarden die het geheel van organisatie dienen.

Tabel 5.2 Definitie per waardetype met kleine aanpassing in demarcatie (Straathof, 2009).

waardetype	voorbeelden		
persoonlijke waarden	geluk	voldoening	werkplezier
bedrijfskundige waarden	efficiëntie	doelgerichtheid	resultaatgerichtheid
primaire proceswaarden	navolgen van de wet	werk goed doen	kerntaken goed uitvoeren
maatschappelijke waarden	verbetering maatschappij	leefbaarheid	zorgvuldigheid publieke middelen
organisatie-waarden	samenwerken	kennisdelen	informer

Figuur 5.6 Voorbeelden van verschillende waardetypen volgens het cultuur-arena model (Straathof, 2009).

Data-interpretatie

Voor zowel de kalibratie en interpretatie van de mindset als het meten van de collectiviteit is geen standaard protocol voorhanden. De interpretatie kan op verschillende niveaus van de HVM plaatsvinden. Daarmee is de interpretatie van de mindset het resultaat van een combinatie van verschillende waarnemingen en vaststellingen. De interpretatie wordt uitgevoerd aan de hand van drie niveaus:

1. Macroniveau: de mate van collectiviteit

Collectiviteit in de mindset betekent dat de mindset door de groepsleden gedeeld wordt. De mate van collectiviteit wordt bepaald aan de hand van de volgende vier uitgangspunten:

1. Hoe hoger de DMR (dikte van de pijlen), hoe hoger de collectiviteit;
2. Eén of meerdere goede waarneembare (centrale) waardenlijnen verhogen de collectiviteit;
3. Hoe vaker de waarden worden genoemd (hoe groter de blokken in de HVM), hoe hoger de collectiviteit;
4. Hoe meer verbindingen er bestaan binnen de HVM, hoe hoger de collectiviteit.

2. Mesoniveau: de verhouding tussen de waardetypen

De verhouding die bestaat tussen de waardetypen (de kleuren in de HVM) maakt duidelijk hoe belangrijk het aandeel van de verschillende waardetypen is binnen de collectieve HVM. Een HVM met overwegend 'gele' waarden leidt bijvoorbeeld tot de interpretatie dat de organisatie haar maatschappelijke opgave centraal stelt.

3. Microniveau: de waarden

De geïdentificeerde waarden komen voort uit de vastgestelde waardenlijst. De waarden kunnen onafhankelijk van elkaar worden bekeken. Als de waarde 'resultaatgerichtheid' veel voorkomt is dit een indicatie dat deze waarde een belangrijk onderdeel vormt van de collectieve mindset. Als in de vervolgstap de waarden in samenhang worden bekeken kan er een inhoudelijke betekenis worden gegeven aan de mindset van de organisatie.

Interpretatie van een verandering in mindset

Een verandering in mindset, oftewel een verschil in HVM tussen twee metingen, kan op meerdere manieren worden vastgesteld. Allereerst kunnen waarden stijgen of dalen in frequentie, worden toegevoegd of juist verdwijnen uit de mindset (microniveau). De verhouding in waardetypen kan veranderen (mesoniveau), zo ook de dikte en verbindingen tussen de waarden (macroniveau).

Straathof (2009) stelt dat er sprake is van een diepgaande cultuurverandering als de waarden die de centrale waardenlijn uitmaken zijn gesubstitueerd door andere waarden.

Interpretatiekader arena

De arena-analyse is een perceptieonderzoek dat objectief langs twee assen wordt weergegeven. Het geeft een beeld van de betrekkingen en verhoudingen die bestaan tussen de organisatieleden (Straathof, 2009). De arena-analyse biedt voor de onderscheiden actoren zicht op de relatieve invloedspositie binnen de organisatie enerzijds en de mate waarin zijn samenwerking uitdragen anderzijds. Deze actoren zijn in dit onderzoek gelijk aan de leidinggevende functiegroepen, te weten de stadsdeelsecretaris¹⁶, directeuren, afdelingshoofden en teamleiders.

Bij de arena-analyse worden de respondenten gevraagd de positionering van collega's zowel op de invloedsas als op de samenwerkingsas weer te geven. Door de uitkomsten van de individuele arena-analyses te combineren ontstaat een beeld van de invloedsverhoudingen en samenwerkingsverhoudingen tussen en binnen de verschillende functiegroepen van de organisatie.

Data-analyse

Bij de arena-analyse wordt de fasering aangehouden zoals beschreven door Straathof (2009). De respondenten wordt gevraagd de positionering van collega's zowel op de invloedsas als op de samenwerkingsas weer te geven. De instructie voor de respondenten is opgenomen in bijlage 7. Door de uitkomsten van de individuele arena-analyses te combineren ontstaat een beeld van de invloedsverhoudingen en samenwerkingsverhoudingen tussen en binnen de verschillende niveaus van de organisatie.

De analyse wordt uitgevoerd aan de hand van zes stappen:

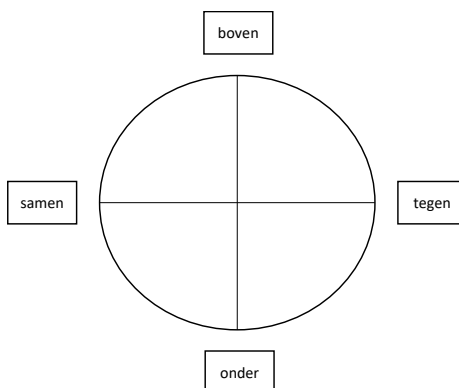
1. De arena-analyse wordt ingeleid met een korte beschrijving van wat een arena is.
2. De respondent noemt de belangrijkste collega's met wie hij te maken heeft. Deze worden genoteerd.
3. Bepaling van de invloedsdimensie: de respondent wordt gevraagd deze personen te plotten op een verticale as, die loopt van 'veel invloed' tot 'weinig invloed'. De respondent wordt zelf weergegeven in het midden van de as. Daarbij wordt de volgende vraag gesteld: *Welke van deze collega's hebben meer of minder invloed dan u? Positioneer hen op de as.* Boven de respondent worden de invloedrijkere personen geplaatst, onder hem de personen die minder invloedrijk zijn. Op deze manier ontstaat een informele invloedsladder vanuit de perceptie van de respondent.
4. Bepaling van de samenwerkingsdimensie: de respondent wordt gevraagd de functiegroepen te plotten op een horizontale as, die loopt van 'samen' tot

¹⁶ De functiegroep 'stadsdeelsecretaris' is op zichzelf geen groep maar slechts één persoon. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen de stadsdeelsecretaris toch als leidinggevende functiegroep te beschouwen.

‘tegen’. Daarbij wordt de volgende vraag gesteld: *‘Welke van deze collega’s zijn een voorbeeld of juist een tegenvoorbeeld voor het uitdragen van samenwerking? Positioneer hen op de as.’* Links worden de personen geplaatst die een voorbeeld zijn voor het uitdragen van samenwerking, rechts de personen die beschouwd worden als een tegenvoorbeeld. Door het plaatsen van de personen op de as ontstaat zicht op de mate van het uitdragen van samenwerking, vanuit de perceptie van de respondent.

5. De afstand van de gepositioneerde personen ten opzichte van beide assen wordt opgemeten. Deze wordt weergegeven in de vorm van coördinaten (invloed, samenwerking) en in een spreadsheet genoteerd.
6. De coördinaten uit de spreadsheet worden gecategoriseerd naar de vier onderscheiden functiegroepen. De overige functies worden als ‘overig’ gecategoriseerd. De coördinaten behorende bij de vier functiegroepen worden verwerkt in het assenstelsel, verder het *scatterplot* genoemd, dat per meting wordt opgesteld. De y-as van het scatterplot betreft de as van invloed, de x-as de as van samenwerking.

Voor de weergave van het scatterplot worden de uitgangspunten van Remmerswaal aangehouden. Zowel Leary (1957) als Remmerswaal (2006) gaan uit van kwadranten, zie figuur 5.7. Het scatterplot per meting wordt volgens deze kwadranten weergegeven.

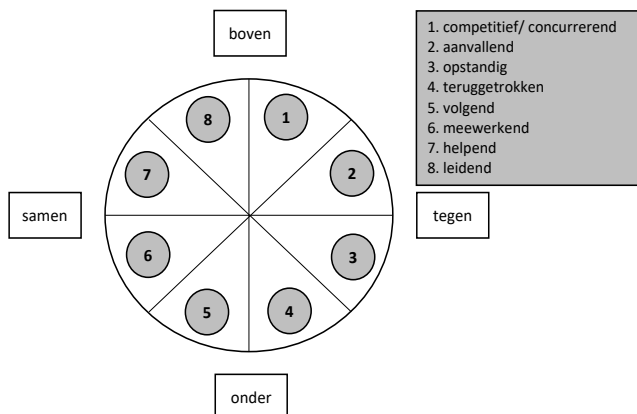


Figuur 5.7 Indeling Roos van Leary in vier kwadranten.

Voor het plotten van de coördinaten die zich op het middelpunt van de invloedsas bevinden, de zogenaamde ‘midden-coördinaten’, wordt de volgende logica gevolgd: de respondenten hebben zichzelf als actor bij het invullen van de arena in het midden van de invloedsas geplaatst. Alle vier de functiegroepen zien toe op het werk van de respondent. Indien de respondent zichzelf gelijk positioneert aan de functiegroep wordt verondersteld dat deze midden-coördinaten op de invloeds-as als ‘boven’ kunnen worden beschouwd.

In de literatuur worden de kwadranten op verschillende manieren onderverdeeld in sectoren. Straathof (2009) kiest voor zes rechthoeken. Leary (1957) verdeelt het model in zestien sectoren in de vorm van taartpunten. Remmerswaal (2006) en van Lente (1991) kiezen voor een vereenvoudigde verdeling in acht sectoren. Deze weergave ligt dicht bij het oorspronkelijke model van Leary (1957) dan hoe Straathof (2009) de interpretatie benadert. Om die reden is gekozen de indeling

in acht sectoren aan te houden, zie figuur 5.8. Daarbij wordt per sector een onderscheid gemaakt in de daarmee geassocieerde gedragingen.



Figuur 5.8 Indeling Roos van Leary in vier kwadranten en acht sectoren (Remmerswaal, 2006: 144).

Kwadrant	Sector
Boven/-naast	<u>Leidend</u> Gedrag dat hoort bij taakgericht leiderschap zoals het aanbrengen van ordening en verschaffen van richtlijnen. Bewaakt en stimuleert de voortgang van een groepsactiviteit.
	<u>Helpend</u> Gedrag dat hoort bij sociaal-emotioneel leiderschap zoals aanmoedigen, steunen, stimuleren en zorgdragen. Nodigt groepsleden uit tot samenwerking.
Boven/-tegen	<u>Competitief/concurrerend</u> Stelt zichzelf centraal en geniet een hoge groepsstatus. Weet zichzelf goed en inspirerend te presenteren en heeft veelal moeite met kritiek.
	<u>Agressief/aanvallend</u> Bestrijdt datgene wat volgend hem niet in orde is. Gaat in de tegenaanval.
Onder/-naast	<u>Meewerkend</u> Gedrag dat blijkt geeft van een vriendelijke, sociale en coöperatieve houding. Laat waardering en bewondering blijken. Respecteert leiderschap van anderen.
	<u>Afhankelijk/volgend</u> Aanvaardt en verlangt leiding. Conformeerde zich en voert orders uit. Gericht op instemming.
Onder/-tegen	<u>Opstandig</u> Protesteert, toont weerstand en demonstreert daarmee eigen autonomie.
	<u>Teruggetrokken</u> Gereserveerd, verzet dat niet openlijk wordt geuit. Geeft daarmee blijk van onbehagen over gang van zaken.

Tabel 5.3 Sectorbeschrijvingen per kwadrant. Bron: Remmerswaal (2006: 152).

Data-interpretatie

De interpretatie van de arena ontstaat door te analyseren welke verhoudingen er bestaan tussen de vier functiegroepen onderling enerzijds en veranderingen die aanwijsbaar zijn tussen de metingen anderzijds (Straathof, 2009). Net als bij de mindset wordt bij de interpretatie van de arena gezocht naar de gemene deler die kan worden vastgesteld op basis van de verschillende percepties. Deze collectiviteit wordt bepaald door per functiegroep een denkbeeldige ellips te tekenen rondom de coördinatenwolk binnen het scatterplot. Ten behoeve van de interpretatie van deze ellips worden in lijn met het interpretatiekader van Straathof (2009) de volgende hoofdregels aangehouden:

1. Hoe kleiner de spreiding tussen de actoren, hoe meer overeenstemming er binnen de cultuur bestaat over de mate van invloed en/of samenwerking die de functiegroep uitdraagt. Hoe groter de spreiding hoe sterker de meningen hierover verdeeld zijn.
2. Hoe verder de coördinatenwolk links in het scatterplot staat gepositioneerd, hoe sterker de functiegroep beschouwd worden als een groep die samenwerking uitdraagt. Hoe verder naar rechts gepositioneerd, hoe minder de groep beschouwd wordt als een voorbeeld voor samenwerking. Eenzelfde logica geldt voor de invloeds-as, de y-as van het scatterplot; hoe hoger de wolk, hoe meer gepercipieerde invloed deze betreffende functiegroep geniet.

Interpretatie van een verandering in arena

Net als bij de verandering van mindset is er bij de verandering van de arena geen standaard protocol voorhanden. De theorie stelt dat de arena als veranderd kan worden beschouwd indien zich verschuivingen in de onderlinge betrekkingen hebben voortgedaan. Dit is in de analyse zichtbaar doordat er een verandering is opgetreden in de positionering van de coördinaten ten opzichte van de eerdere metingen. Daarbij kan de vraag worden gesteld wanneer er gesproken kan worden van een significante verandering in de invloedspositie en/of samenwerkingspositie. Straathof (2009) hanteert hierbij een percentage van minimaal 15% verschil tussen beide metingen. Deze demarcatie wordt in zijn ontwerp beperkt onderbouwd en heeft geen meerwaarde voor dit onderzoek omdat er in het interpretatiekader niet gesproken wordt over een 'significante cultuurverandering'. In deze dissertatie wordt het verschil tussen cultuurverandering en significante cultuurverandering derhalve losgelaten; veranderingen in arena worden enkel vastgesteld en beschreven.

Onderzoeksspoor 3: beleving van de veranderperiode

Onderzoeksmethode

Spoor 3 gaat over de beelden en betekenissen die tijdens de onderzoeksperiode

aan de verandering zijn verleend. In dit spoor wordt een antwoord gegeven op de derde deelvraag: hoe hebben de leidinggevendenden van Nieuw-West de verandering beleefd?

Deze derde deelvraag is geïnspireerd op het werk van Martin (2002). Gedegen cultuuronderzoek impliceert volgens haar dat er niet alleen gezocht wordt naar de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden maar dat er tevens aandacht is voor hoe deze gebeurtenissen door de cultuurleden worden geïnterpreteerd en in welke mate deze beelden onderling worden gedeeld.

De beschrijving van de veranderbeleving wordt weergegeven aan de hand van zogenoemde 'thema's'. Thema's worden hierbij beschouwd als de culturele kenmerken, onderwerpen en patronen die verband houden met dan wel een rol spelen bij de cultuurverandering van Nieuw-West. De thema's worden op basis van codering geïdentificeerd. Dit vindt plaats aan de hand van de samenvattingen van de reconstructie (spoor 1), de cultuurmetingen (spoor 2) en de logboekgesprekken, zie figuur 5.2. Vervolgens worden de thema's inhoudelijk beschreven aan de hand van de interpretaties die door de leidinggevendenden aan de verandering zijn toegedicht. Dit wordt gedaan op basis van de logboekgesprekken. Er is gekozen voor de leidinggevendenden als populatie omdat zij geacht worden hun directie of afdeling te vertegenwoordigen. Zij hebben een goed overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden sinds de laatste cultuurmeting en zijn in staat te beschrijven hoe deze gebeurtenissen binnen de directie of afdeling zijn geïnterpreteerd.

Ten behoeve van de codering wordt gebruik gemaakt van het kwalitatieve analysemodel van Boeije (2014). In navolging van Maso en Smaling (1998) wordt in dit model de analyse van de data beschouwd als een cyclisch proces dat plaatsvindt rondom een inductieve en een deductieve analyse. Enerzijds bestaat de opgave uit het samenbrengen en organiseren van grote hoeveelheden ongestructureerde data, die vraagt om een deductieve analyse op basis van structurering. Anderzijds vraagt het om de flexibiliteit behorende bij een inductieve analyse, oftewel het verkennen van de data met een *open mind* (Boeije, 2014).

Boeije onderscheidt in haar onderzoeksmodel drie processtappen, door haar de 'onderzoeksfasen' genoemd, te weten 'open codering', 'axiale codering' en 'selectieve codering' (Boeije, 2014).

Interpretatiekader

Codering wordt in dit onderzoek gebruikt voor het vaststellen van de potentiële thema's. De code kan als thema worden geïdentificeerd als het voldoet aan twee criteria, zie tabel 5.4.

Er is gekozen voor de uitdrukking 'verband houden met' omdat, in lijn met de exploratieve opzet van dit onderzoek, niet aangetoond kan worden dat er sprake is van een causale relatie, oftewel dat het thema de oorzaak of het gevolg is van de

Identificatie van thema's bij cultuurverandering	
<i>Definitie: de kenmerken, onderwerpen en patronen die verband houden met dan wel een rol spelen bij cultuurverandering.</i>	
1.	Zijn vast te stellen op basis van spoor 1 (reconstructie) en 2 (cultuurmetingen) of op basis van de logboekgesprekken.
2.	Zijn van betekenis gedurende de gehele dan wel het grootste deel van de onderzoeksperiode.

Tabel 5.4 De gehanteerde criteria bij het vaststellen van een thema.

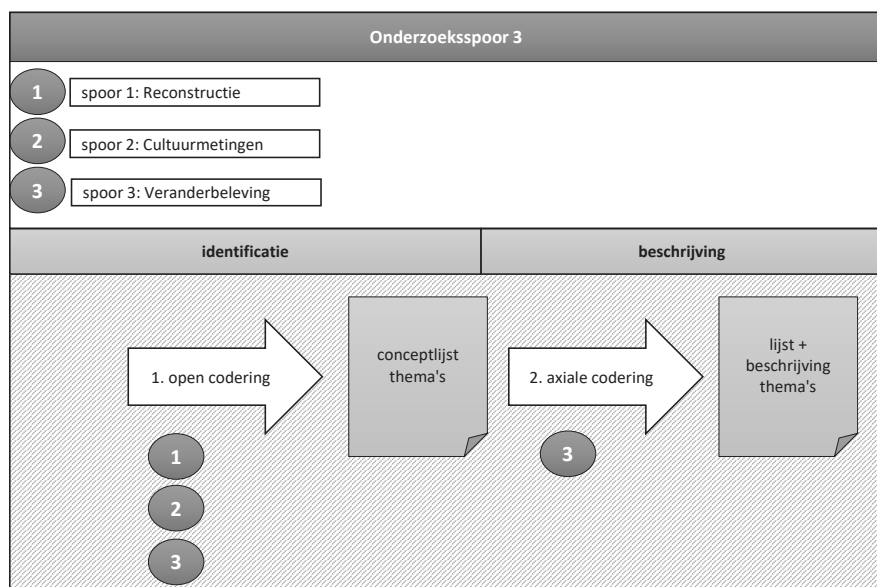
cultuurverandering. Een tweede criterium dat gehanteerd wordt bij de identificatie en definiëring van het thema is dat deze relevant is gedurende het grootste deel of gedurende de volledige onderzoeksperiode. Op deze manier wordt vermeden dat er een te grote complexiteit van thema's ontstaat die mogelijk een rol spelen bij de cultuurverandering. Concreet gesteld: alleen de thema's die gedurende twee jaar of meer relevant zijn worden geïdentificeerd.

In de eerste onderzoeksstap worden de thema's geïdentificeerd, zie figuur 5.9. Dit wordt uitgevoerd door middel van open codering. Open codering betreft een inductieve analyse die uitgevoerd wordt op twee manieren. Allereerst worden op basis van de resultaten uit spoor 1 (reconstructie) en spoor 2 (cultuurmetingen) bepaald welke codes/thema's geïdentificeerd kunnen worden. Daarnaast worden in de getranscribeerde gespreksverslagen van de logboekgesprekken gezocht naar additionele codes/thema's. Het identificeren van additionele codes/thema's wordt uitgevoerd door middel van *close reading*, een systematische tekstanalyse waarbij alle relevante tekstfragmenten van een code worden voorzien. Beide codelijsten worden samengevoegd tot een 'conceptlijst thema's'.

Na het vaststellen van de conceptlijst van de thema's die verband houden met de cultuurverandering worden in de tweede onderzoeksstap de thema's nader gespecificeerd en uitgeschreven. De definiëring en beschrijving van de cultuurthema's gebeurt door middel van axiale codering. De concept-thema's uit de eerste fase wordt in deze onderzoeksfase verder uitgediept en gespecificeerd, ook wel *sensitizing concepts* genoemd (naar Hoonaard, 1997). Verdieping ontstaat doordat de thema's van een context worden voorzien op basis van alle tekstfragmenten uit de logboeken die met het thema geassocieerd worden (voor een voorbeeld zie bijlage 7). Binnen de tekstfragmenten wordt gezocht naar de gemene deler van de interpretaties en de betekenissen die de respondenten aan het thema hebben toegekend (Lofland & Lofland, 1995). Daarbij wordt alleen gekeken naar wat er gezegd wordt en niet door wie. Door het in samenhang brengen van de tekstfragmenten en te zoeken naar gemeenschappelijkheid in de beschreven interpretatie kan de dominante betekenisconstructie geobjectiveerd worden. De beschrijving van de dominante betekenisconstructie, door Martin (2002) beschouwd als de *organizational agreement*, leidt tot een nadere specificatie en aanscherping van het thema.

De derde stap binnen het onderzoeksmodel van Boeije (2014), de selectieve codering, wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Selectieve codering is een exercitie gericht op het in samenhang brengen van de thema's. Omdat de thema's enkel in verband worden gebracht met de cultuurverandering en niet met elkaar, wordt deze stap als niet relevant beschouwd.

Samengevat leidt de combinatie van open en axiale codering tot een identificatie en beschrijving van de thema's, zie figuur 5.9. Deze beschrijving geeft voor de buitenstaander een indruk van hoe de periode van transformatie door de leidinggegenden is beleefd.



Figuur 5.9 Onderzoeksspoor 3 gebaseerd op de onderzoeksstappen van Boeije (2014).

Het combineren van de onderzoekssporen

Met het beschrijven van het resultaat per onderzoeksspoor kan een antwoord worden gegeven op de bijbehorende deelvraag. Door de antwoorden van de deelvragen in samenhang te brengen kan er antwoord worden gegeven op de hoofdvraag oftewel hoe cultuurverandering verloopt tijdens een transformatie. Daarbij wordt zowel de inhoudelijke verandering geanalyseerd als de wijze waarop het proces van cultuurverandering in werking is getreden.

De resultaten binnen de onderzoekssporen zijn gebaseerd op diverse informatiebronnen: de cultuurmetingen, cultuurinterviews en (beleids) documentatie. Een belangrijk aandachtspunt is dat contradicties, ambiguïteit en

meervoudigheid die mogelijk bestaan tussen de informatiebronnen niet worden vermeden omdat deze juist van belang kunnen zijn (Geertz, 1973; Veenswijk, 2006). Anders gezegd, de interpretatie van cultuur en cultuurverandering wordt niet aangepast ten behoeve van het (achteraf) plaatsen binnen een logica. Hierdoor kan de uitkomst zijn dat de onderzoekssporen onderling niet (geheel) hetzelfde beeld van de cultuurverandering laten zien.

Interpretatiekader

Het in samenhang brengen van zowel de reconstructie, de cultuurmetingen als de veranderbeleving betekent dat er gebruik wordt gemaakt van een grote hoeveelheid data. Voor het in samenhang brengen van de data is derhalve gekozen te werken met een theoretisch raamwerk voor organisatieverandering, opgesteld door Pettigrew (1985) dat doorontwikkeld is door Armenakis en Bedeian (1999) en door Kuipers et al. (2013). Uitgangspunt van het model is de stelling van Pettigrew dat literatuur over verandermanagement te weinig oog heeft voor de context van de verandering en het veranderproces zelf. Het model is door Armenakis en Bedeian (1999) en recent door Kuipers et al. (2013) doorontwikkeld voor het duiden van verandering van publieke organisaties. Het raamwerk is opgebouwd uit vijf categorieën waarin een organisatieverandering kan worden beschreven. Daarmee is het raamwerk niet direct toepasbaar op dit onderzoek omdat niet de organisatieverandering maar de cultuurverandering centraal staat. Om die reden is ervoor gekozen de categorieën van organisatieverandering aan te houden maar deze deels anders te definiëren. Dit wordt inhoudelijk nader toegelicht in hoofdstuk 9 ‘beschrijving van de cultuurverandering’. In tabel 5.5 staan de categorieën met de gehanteerde beschrijving per categorie weergegeven. Door de vijf categorieën in samenhang te bekijken ontstaat er zicht op hoe de cultuurverandering verloopt tijdens een organisatietransformatie.

Categorie	Definitie	Gebaseerd op onderzoeks-spoor
Context ('context')	De omstandigheden die zowel binnen als buiten de organisatie bestaan.	1
Proces ('process')	De kwesties waarop actie wordt ondernomen gedurende de organisatietransformatie.	1 & 3
Resultaat ('outcomes')	Hoe de leidinggevendenden zich verhouden tot de verandering en hoe zij betekenis geven aan de verandering.	1 & 3
Leiderschap ('leadership')	De invloed en de impact van de ambtelijk leider (stadsdeelsecretaris) op de cultuurverandering.	1, 2 & 3
Inhoud ('content')	De inhoud van de cultuurverandering, oftewel de belangrijkste veranderingen die plaatsvinden in de mindset en arena.	2

Tabel 5.5 Beantwoording van de hoofdvraag aan de hand van vijf verandercategorieën.

5.3 Uitvoering van onderzoek

Nadat in de voorgaande paragrafen de keuzes zijn toegelicht die gemaakt zijn in de onderzoeksmethode, wordt in deze paragraaf beschreven hoe het onderzoek daadwerkelijk is uitgevoerd.

Promotieonderzoek na afronding van contractonderzoek

Deze dissertatie is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van Nieuw-West in de periode september 2011 tot en met maart 2014. In deze periode is viermaal een cultuurmeting uitgevoerd. De resultaten zijn beschreven in vier rapportages die aan Nieuw-West zijn aangeboden.

De eerste rapportage werd opgesteld door een externe onderzoeksleider die de opdracht na meting 1 aan de promovendus heeft overgedragen. Deze heeft de rol van onderzoeksleider en opdrachtnemer overgenomen vanaf meting 2.

Gebruik van onderzoeksdata voor het onderhavige promotieonderzoek

Met stadsdeel Nieuw-West is in de onderzoeksopdracht overeengekomen dat de data van de vier cultuurrapportages beschikbaar werd gesteld voor promotiedoeleinden. Nadat de laatste cultuurrapportage in 2014 aan het stadsdeel werd aangeboden heeft de promovendus de data gebruikt voor het opstellen van deze dissertatie.

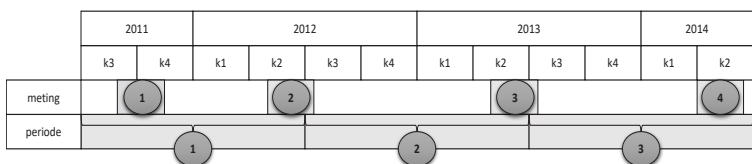
Onderzoeksteam

Gezien de grote hoeveelheid data die in korte tijd verzameld moest worden is er gedurende de onderzoeksperiode gewerkt met een onderzoeksteam. Jaarlijks werd een onderzoeksteam gevormd dat naast de onderzoeksleider bestond uit drie stagiairs die zich in de eindfase van hun masteropleiding psychologie of organisatiekunde bevonden. Zij hebben ondersteund bij de uitvoering van alle drie de hoofdactiviteiten.

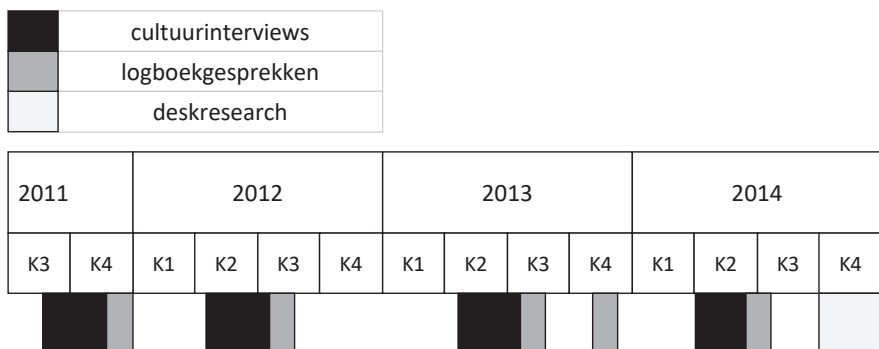
Tijdseenheden en hoofdactiviteiten

Voor de beschrijving van de onderzoeksresultaten worden in deze dissertatie twee schaaleenheden aangehouden: de eenheden 'meting' en de 'periode'. De 'meting' betreft de cultuurmeting die is uitgevoerd. Gemiddeld betrof de doorlooptijd van een meting twee maanden. De 'periode' betreft de periode tussen twee metingen van ongeveer een jaar.¹⁷ In totaal is sprake van vier metingen (meting 1 t/m 4) en drie periodes (periode 1 t/m 3), zie figuur 5.10. De doorlooptijden van de drie hoofdactiviteiten, te weten het uitvoeren en coderen van de cultuurinterviews, het uitschrijven van de logboekgesprekken en het inventariseren van documentatie over Nieuw-West, is visueel weergegeven in figuur 5.11.

¹⁷ Met uitzondering van periode 1 omdat meting 1 later in het jaar werd uitgevoerd dan de latere metingen.



Figuur 5.10 Overzicht van de gehanteerde tijdseenheden; de ‘meting’ en de ‘meetperiode’. In het onderzoek is sprake van vier metingen verdeeld in drie periodes.



Figuur 5.11 Doorlooptijd van de drie hoofdactiviteiten gedurende de onderzoeksperiode.

Hoofdactiviteit	Aantal activiteiten
Uitvoering cultuurinterviews (laddering en arena-analyse) met medewerkers	347
Uitvoering logboekinterviews met leidinggevenden	36
Inventarisatie en analyse van het documentatiemateriaal	81

Tabel 5.6 Het onderzoek in cijfers.

Uitvoering cultuurmetingen

In totaal zijn er 347 cultuurinterviews gehouden. Het aantal interviews per jaar komt overeen met ongeveer 10% van het aantal medewerkers van Nieuw-West tijdens de start van het onderzoek, zie tabel 5.7. Uitzondering vormt meting 4. Omdat de medewerkers in dienst zijn getreden bij de gemeente Amsterdam kan dit percentage niet meer worden vastgesteld.

Per respondent werd in het cultuurinterview een laddering en een arena-analyse opgesteld. Een collectieve verwerking van de ladders en de arena-analyses heeft geleid tot een beschrijving van de jaarlijkse cultuurmeting (spoor 2).

Meting	Meting 1	Meting 2	Meting 3	Meting 4
Aantal cultuurinterviews	86	89	86	86
Percentage van het aantal medewerkers bij start onderzoek	10%	10%	12%	Onbekend, i.v.m. indienst-treding bij de gemeente Amsterdam

Tabel 5.7 Het aantal respondenten per cultuurmeting.

- Bij de selectie van de respondenten was het onderzoeksteam afhankelijk van de afdeling HR die de afspraken inplande. In overleg met hen is de steekproef van medewerkers zoveel mogelijk verdeeld over de vijf directies die Nieuw-West telde ten tijde van meting 1 en 2 en de vier directies ten tijde van meting 3 en 4. Over het algemeen bleken de respondenten bereid deel te nemen aan het interview: 95% stemde hiermee in. In totaal hebben 37 kandidaat respondenten niet deelgenomen aan het onderzoek: achttien werden er geweigerd omdat zij niet voldeden aan de selectie-eis 'ten minste een half jaar in dienst bij stadsdeel Nieuw-West'. Negentien respondenten hebben deelname geweigerd, waarvan elf expliciet hadden gemeld hiervoor geen tijd te hebben.

Oorzaak	Aantal kandidaat respondenten tijdens onderzoeksperiode
Minder dan een half jaar in dienst	13
Formeel niet in dienst bij de organisatie (inhuur)	5
Geen tijd	11
Onbekend/onduidelijk	8

Tabel 5.8 Oorzaken waarom kandidaat-respondenten niet deelnamen aan het onderzoek.

- Zowel de cultuurinterviews als de logboekinterviews vonden plaats bij een van de drie stadsdeeltkantoren van Nieuw-West.¹⁸ Door de interviews uit te voeren op locatie was het onderzoeksteam in staat de werksetting te observeren. Daarnaast raakten zij meer vertrouwd met de medewerkers van de organisatie en vice versa. Voor de deelname aan een cultuurinterview werd een tijdsinvestering van anderhalf uur gevraagd, wat in termen van doorlooptijd een goede inschatting bleek te zijn.
- Na afronding van alle cultuurinterviews zijn de laddering en de arena-analyse per respondent gecodeerd door de onderzoeker of teamlid met een hercontrole door de onderzoeker.
- De interpretatie van de cultuurinterviews is door de onderzoeksleider

¹⁸ In 2014 op een van de twee stadsdeeltkantoren vanwege de sluiting van locatie Osdorp

zelf uitgevoerd. Daarbij is meting 1 opnieuw door de promovendus geïnterpreteerd om *interrater bias* te voorkómen.

Uitvoering logboekgesprekken

Na de afronding van de cultuurmetingen van spoor 2 werden er logboekgesprekken gehouden met leidinggevend en van Nieuw-West. In deze interviews werden de belangrijkste gebeurtenissen en veranderingen sinds de laatste cultuurmeting geïnventariseerd en werden de respondenten gevraagd in eigen woorden hierop een reflectie te geven.

De logboekinterview s zijn jaarlijks uitgevoerd met leden van het managementteam (directie en afdelingshoofden). In elke periode zijn de directeuren en ten minste vijf afdelingshoofden geïnterviewd. Uitzondering hierop vormt de periode tussen de derde en vierde meting; vanwege de sterke dynamiek die op dat moment binnen en rond de organisatie bestond, is ervoor gekozen in deze periode een extra interviewronde uit te voeren. Met de meeste leidinggevend en is gedurende de onderzoeksperiode meerdere keren gesproken waardoor er een vertrouwensband kon ontstaan (Chenhall & Langfield-Smith, 1998). De respondenten zijn bij de verwerking van de resultaten geanonimiseerd.

Respondent	functie	periode 1	periode 2	periode 3 (deel 1)	periode 3 (deel 2)
A	directeur	x	x	x	x
B	directeur	x			
C	directeur		x	x	
D	directeur	x	x	x	x
E	directeur		x	x	x
F	afdelingshoofd	x			
G	afdelingshoofd	x	x	x	x
H	afdelingshoofd	x	x	x	x
I	afdelingshoofd	x			
J	afdelingshoofd	x	x	x	x
K	afdelingshoofd		x	x	x
L	afdelingshoofd		x	x	x
M	afdelingshoofd		x	x	
Totaal aantal directeuren		3	4	4	3
Totaal aantal afdelingshoofden		5	6	6	5
Totaal aantal geïnterviewde leidinggevend en		8	10	10	8

Tabel 5.9 Overzicht van de gevoerde logboekinterviews per periode. Een donkergrijs vlak betekent dat de desbetreffende directeur op dat moment nog niet of niet meer in dienst was van Nieuw-West.

De stadsdeelsecretaris (periode 1 en 2) gaf zonder opgaaf van reden aan niet aan het onderzoek deel te nemen. De stadsdeelsecretaris ad interim, aangesteld eind 2013 en eerder werkzaam als directeur, is wel geïnterviewd. Vanwege consistentie-overwegingen is het label 'directeur' aangehouden, zie tabel 5.9.

De logboekgesprekken zijn uitgevoerd door de promovendus met ondersteuning van een student uit het onderzoeksteam daar waar mogelijk. Om de focus zoveel mogelijk op de respondent te houden (Lofland & Lofland, 1984) is het gesprek met een recorder opgenomen. Vervolgens werden de geluidsopnames door het onderzoeksteam getranscribeerd en verwerkt. De interpretatie van de logboekgesprekken is door de onderzoeksleider zelf uitgevoerd.

Uitvoering deskresearch

Na afronding van de interviews in het derde kwartaal van 2014 is het laatste kwartaal van 2014 gebruikt voor de uitvoering van deskresearch. De deskresearch bestond uit een inventarisatie van relevante documentatie over Nieuw-West tijdens de onderzoeksperiode, aangevuld met documentatie over de oprichting van Nieuw-West. Deze documentatie werd gebruikt voor het opstellen van de reconstructie (spoor 1) en fungeerde als aanvulling op de logboekgesprekken. Van de geïnventariseerde documenten zijn er in totaal 81 relevant bevonden voor de beschrijving van de onderzoeksperiode. Hierbij worden in totaal vijf varianten van documenten onderscheiden, zie tabel 5.10. Een uitgebreid overzicht van de documentatie is opgenomen in bijlage 6.

5.4 Onderzoeksverantwoording

Goed onderzoek voldoet aan de kwaliteitseisen validiteit en betrouwbaarheid. Met name bij kwalitatief onderzoek is het van belang het risico op onjuistheden en willekeurige meetfouten te beperken. In lijn met de uitgangspunten van Maso en Smaling (1998) zijn vier vormen van triangulatie in de onderzoeksmethode verwerkt, te weten theoretische triangulatie, analysetriangulatie, databronnen-triangulatie en onderzoekstriangulatie (zie tabel 5.11). Per triangulatievorm is aangegeven hoe deze is geïncorporeerd in de onderzoeksmethode en hoe dit leidt tot een versterking van de betrouwbaarheid en de verschillende varianten van validiteit die bij dit onderzoek relevant zijn.

	Documentvariant	Aantal
MA	Media-artikel	33
BSS	Beleidsstuk stadsdeelniveau	17
BSC	Beleidsstuk concernniveau	13
OZ	Onderzoeksrapport uitgevoerd door derden	4
O	Overig	14
	<ul style="list-style-type: none"> - O1: document stadsarchief - O2: document stadsarchief - O3: beleidsstuk Tweede Kamer - O4: beleidsstuk Tweede Kamer - O5: memo PvdA Amsterdam - O6: persbericht - O7: memo stadsdeelvoorzitters aan wethouders - O8: presentatie COR - O9: beleidsstuk Tweede/ Eerste kamer - O10: interne memo dagelijkse besturen - O11: interne memo reactie stadsdelen - O12: verkiezingsprogramma PvdA Nieuw-West - O13: bericht website Nieuw-West - O14: bericht website Nieuw-West 	
totaal		81
	Onderzoekperiode	Aantal
Periode 0	Oprichting stadsdeel Nieuw-West	20
Periode 1	Onderzoekperiode medio 2011-medio 2012	8
Periode 2	Onderzoekperiode medio 2012-medio 2013	29
Periode 3	Onderzoekperiode medio 2013-medio 2014	24
Totaal		81

Tabel 5.10 Overzicht van de geanalyseerde documenten.

Triangulatievorm	Definitie (Maso & Smaling, 1998)	Incorporatie in de onderzoeksmethode	Draagt bij aan
Theoretisch	Het gebruik maken van verschillende gezichtspunten voor de verzameling en interpretatie van de data.	<ul style="list-style-type: none"> • Toevoeging van twee aspecten aan het managementperspectief. <ol style="list-style-type: none"> 1. De context van de organisatie (antropologisch perspectief) 2. Beleving van de verandering door de organisatieleden zelf (sociaal-constructionistische perspectief) 	betrouwbaarheid inhoudsvaliditeit
Analyse	Het gebruik van verschillende analysetechnieken om binnen een dataset op zoek te gaan naar samenhang en betekenis.	<ul style="list-style-type: none"> • Combinatie van technieken en meetinstrumenten. <ul style="list-style-type: none"> ◦ Spoor 2: collectivisering en in verband brengen van waarden (laddering) en invloedsrelaties (arena-analyse). ◦ Spoor 3: objectiveren van de thema's van de veranderbeleving (open- en axiale codering). 	interne validiteit convergente validiteit
Databronnen	Het gebruik van verschillende vormen van documentatie.	<ul style="list-style-type: none"> • Triangulatie binnen spoor 1: in samenhang brengen van documentatie en interviews. De concept-reconstructie is daarna gepresenteerd aan één respondent die tijdens periode 1 en 2 werkzaam was als directeur en periode 3 als stadsdeelsecretaris. Op basis van haar feedback is de reconstructie definitief gemaakt. • Triangulatie binnen spoor 2: collectivisering en in verband brengen van waarden (laddering), invloedsrelaties (arena) en het uitvoeren van interviews. • Triangulatie door de drie sporen in samenhang te brengen. 	interne validiteit
Onderzoekers	Het inzetten van verschillende onderzoekers op hetzelfde onderzoek.	<ul style="list-style-type: none"> • Reflective mode: geen invloed van onderzoekers op onderzoeksresultaat. Deskresearch werd uitgevoerd na uitvoering van de cultuurmetingen. • Hercontrole van promovendus op resultaten meting 1 (eerder uitgevoerd door externe onderzoeksleider). 	(interne) betrouwbaarheid interrator validiteit interne validiteit

Tabel 5.11 Onderzoeksverantwoording: validiteit en betrouwbaarheid volgens Maso & Smaling (1998).

		<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering en analyse door onderzoeksteam bestaande uit onderzoeksleider en drie masterstudenten. <ul style="list-style-type: none"> ◦ De teamleden hebben een tweedaags opleidingsprogramma gevolgd, gericht op het aanleren van de interviewmethode. Programma werd ontwikkeld door promovendus samen met externe onderzoeksleider van meting 1. • 'Tandem' van onderzoeker/teamlid en teamleden onderling ten behoeve van de interviews en coderingen. • Cross-check van ingevulde waardenladders door tweede teamlid. • Blind review van gecodeerde ladder door tweede teamlid. • Identificatie van de codelijst van cultuurthema's in teamverband (promovendus en masterstudenten). • Wekelijkse afstemming tussen teamleden. • Periodieke afstemming tussen onderzoeksleider, copromotor en promotor. 	
--	--	---	--

Tabel 5.11 - gecontinueerd Onderzoeksverantwoording: validiteit en betrouwbaarheid volgens Maso & Smaling (1998).

6 Resultaten onderzoekspoor 1: reconstructie van de transformaties

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werden de drie onderzoekssporen geïntroduceerd en kort toegelicht. Dit hoofdstuk betreft de resultaten van onderzoekspoor 1 reconstructie. De reconstructie bestaat uit een combinatie van de belangrijkste gebeurtenissen, handelingen en besluiten die hebben plaatsgevonden dan wel zijn genomen tijdens de onderzoeksperiode. De samenvatting van spoor 1 vormt het antwoord op de eerste deelvraag van dit onderzoek:

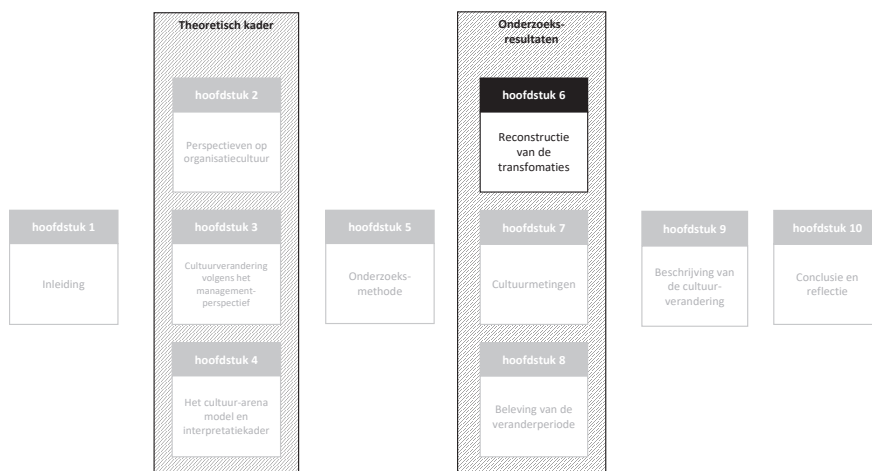
1. Hoe kan de periode van organisatietransformatie van Nieuw-West worden gereconstrueerd?

Voor de onderbouwing van de reconstructie is getracht zoveel mogelijk de werkelijkheid te benaderen door gebruik te maken documentatiemateriaal. Dit materiaal, verworven door middel van deskresearch, bestaat hoofdzakelijk uit beleidsdocumentatie, jaarplannen, jaarverslagen en media-artikelen die betrekking hebben op Nieuw-West gedurende de onderzoeksperiode. Dit materiaal is aangevuld met informatie uit de logboekgesprekken. Deze toevoeging is gedaan om drie redenen. Allereerst om lacunes in de reconstructie van spoor 1 op te vullen. Daarnaast om te bepalen welke gebeurtenissen een grote impact hebben gehad op de organisatie en welke minder. Ten derde om bepaalde gebeurtenissen in de context van dat moment te kunnen plaatsen.

Om een waarde te kunnen hechten aan de diverse gebeurtenissen die zijn opgenomen in de reconstructie wordt het uitgangspunt van het 'narratief' aangehouden. Hierbij wordt verondersteld dat door het onderling in verbinding brengen van de verschillende gebeurtenissen, het belang van een specifieke gebeurtenis begrepen kan worden in relatie tot het geheel (Elliott, 2005). Op die manier kan geconcludeerd worden wat de belangrijkste gebeurtenissen, besluiten en handelingen zijn geweest binnen de reconstructie.

Opbouw van het hoofdstuk

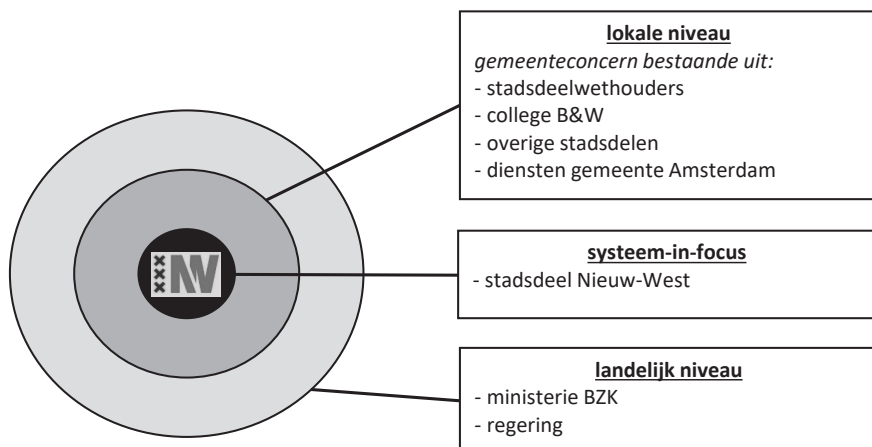
Er wordt gestart met een beschrijving van de opzet van de reconstructie (6.2). De reconstructie start met een korte geschiedschrijving over de oprichting van de stadsdelen en de oprichting van stadsdeel Nieuw-West (6.3). De onderzoeksperiode is onderverdeeld in drie zogenaamde 'deltaperiodes', verder de 'periodes' genoemd. De periode betreft de tijdsperiode tussen twee cultuurmetingen in. De periodes worden een voor een beschreven (6.4 t/m 6.6). Vervolgens wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag (6.7) waarna wordt afgesloten met een deelconclusie (6.8).



6.2 Opzet van de reconstructie

Bij de beschrijving van de reconstructie wordt gebruik gemaakt van een onderscheid in drie systeemniveaus, zoals eerder beschreven in hoofdstuk 5.2. Het systeem-in-focus betreft de stadsdeelorganisatie, gecentreerd weergegeven in figuur 6.1 De stadsdeelorganisatie verkeert in interactie met de omgeving,

weergegeven als de twee buitenste niveaus. De middelste ring betreft het lokale niveau, de buitenste ring betreft het landelijke niveau.



Figuur 6.1 De drie niveaus en bijbehorende actoren die worden onderscheiden.

In de reconstructie worden veel verschillende actoren genoemd. Deze worden veelal weergegeven door middel van afkortingen.¹⁹ De actoren zijn verschillende organisaties en gremia die elkaar (deels) overlappen. In bijlage 2 wordt een overzicht weergegeven van de actoren per onderzoeksniveau.

Bij de weergave van de reconstructie wordt ‘van buiten naar binnen’ gewerkt. Dat betekent dat gestart wordt met de belangrijkste gebeurtenissen, besluiten en handelingen op landelijk gebied, gevolgd door die op lokaal gebied. Na de beschrijving binnen de omgeving worden de belangrijkste gebeurtenissen, besluiten en handelingen binnen Nieuw-West beschreven. Gezien de grote hoeveelheid informatie wordt hier een onderscheid gemaakt in vijf domeinen, zie tabel 6.1.

Verder wordt er gebruikt gemaakt van codes die tussen haakjes zijn weergegeven. Deze codes fungeren als bronvermelding en corresponderen met de code van het document waarin de gebeurtenis beschreven staat (bijlage 5). De code staat voor de datum waarop het document is gepubliceerd (jaar-maand-dag).²⁰ Indien de bron enkel bestaat uit informatie uit de logboekgesprekken wordt ‘logboek’ als bron vermeld.

¹⁹ Omdat van een aantal actoren na de bestuurlijke hervorming/ reorganisatie de beschrijving is veranderd wordt, tenzij anders aangegeven, de beschrijving gehanteerd van de periode medio 2011-maart 2014 (onderzoekperiode).

²⁰ Van niet alle documentatie is de datum van publicatie te achterhalen. Indien alleen het jaar en de maand bekend zijn eindigt de code op 01. Indien er geen datum van verschijning kon worden achterhaald wordt in plaats van een code de titel van het document als bronvermelding gebruikt.

Domeinen binnen niveau van Nieuw-West	Gebeurtenissen, besluiten en handelingen die voortkomen dan wel impact hebben op de
Strategie en financiën	te realiseren doelstellingen en de financiële positie van de organisatie.
Organisatie en structuur	wijze waarop de taken binnen een organisatie zijn verdeeld en de afstemming tussen de deeltaken tot stand is gebracht.
Samenwerking en afstemming	gezamenlijke inspanning om de gestelde organisatiedoelstellingen te realiseren.
Beleid in het stadsdeel	maatschappelijke doelstellingen en de realisatie van resultaten binnen de deelgemeente.
Organisatieontwikkeling	interventies gericht op gedrag en leiderschap ten behoeve van de groei en verbetering van de organisatie. De kaders van de ontwikkeling komen voort uit de structuur en strategie van de organisatie.

Tabel 6.1 Onderscheid in vijf domeinen bij de reconstructie van Nieuw-West.

Om een duidelijke knip weer te geven tussen de aanvang van Nieuw-West (paragraaf 6.3) en de onderzoeksperiode (paragraaf 6.4) is ervoor gekozen de aanvang te beschrijven in de verleden tijd en de onderzoeksperiode weer te geven in de tegenwoordige tijd.

6.3 Aanvang: de aanloop naar en start van de fusie (t/m medio 2011)

Introductie: van wijken naar stadsdelen

Inleiding: Amsterdam in deelgebieden

De eerste gebiedsindeling van Amsterdam dateert uit het jaar 1529 en werd gehanteerd voor de verdeling van de armenzorg (060101). De opsplitsing van gemeente Amsterdam in losse compartimenten heeft een aantal transformaties ondergaan. De eerste verdeling bestond uit 'wijken' en werd in 1850 getransformeerd tot 'buurten'. Het aantal buurten nam met de groei van gemeente Amsterdam gestaag toe tot een totaal van 375 in het jaar 1976. In 1986 trad een nieuwe indeling in werking waarbij de buurten werden gegroepeerd in zogenaamde 'stadsdelen'. In Rotterdam bestond al een soortgelijke indeling, namelijk de deelgemeenten, maar deze hadden bestuurlijk gezien veel minder bevoegdheden (090116). Om het ontwerp van de stadsdelen te laten aansluiten bij de bestaande onderverdeling in buurten werden de buurten aangepast zodat deze binnen de grenzen van de stadsdelen vielen (060601). In 1998, twaalf jaar na de oprichting, werd er een aanpassing doorgevoerd in de indeling van de stadsdelen. Van 2002 tot en met 2010 kregen de stadsdelen meer bevoegdheden en meer budget toebedeeld voor het ten uitvoer brengen van beleid op lokaal niveau (logboek).

In 2008 werd de Commissie Mertens ingesteld om te bepalen hoe het bestuur in Amsterdam verbeterd kon worden (090116). Op het toenmalige stelsel werd kritiek geuit en de gemeente Amsterdam was de voorgaande jaren voor 'grotere opgaven' komen te staan (081208, 090116). Aanleiding voor de oprichting van Commissie Mertens was dat het college de schaalvoordelen van de stad beter wilde te benutten zodat stadsbrede vraagstukken efficiënter en effectiever aangepakt konden worden. Bovendien was er de vraag ontstaan naar het effectief tegemoetkomen aan de behoeften van de burgers door middel van het creëren van voorzieningen in de nabijheid en het leveren van maatwerk.

De Commissie adviseerde het aantal stadsdelen van veertien terug te brengen naar zeven. Dit advies werd medio 2009 overgenomen door het college (090116). Elk van de zeven stadsdelen kwam te bestaan uit vijf bestuurders, gekozen uit een stadsdeelraad van 29 leden.

De politiek reageerde verdeeld op het advies van de Commissie en het besluit van het college. Er bestond op politiek niveau zowel cynisme als een heilig geloof in het toenmalige stelsel (081208). Ook inhoudelijk bleek er weinig collectieve overeenstemming over het voorstel van de Commissie te bestaan.

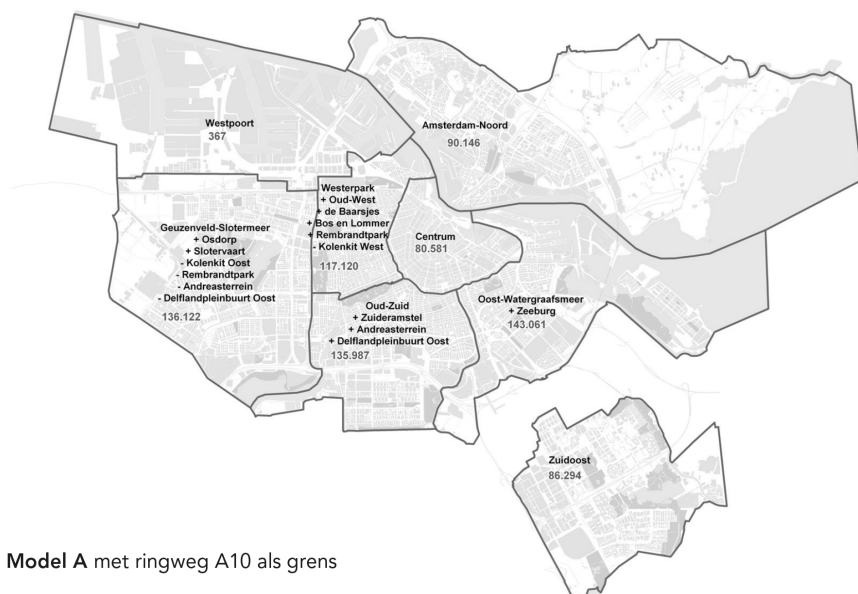
De volgende adviezen van de Commissie werden door de gemeenteraad vertaald naar beleid:

- De ontwikkeling van 'taakrijke' stadsdelen met een 'robuuste' en enigszins vergelijkbare schaal.
- Het adagium 'decentraal wat kan en centraal wat moet' bleef van toepassing maar werd geactualiseerd.
- De centrale stad, aangestuurd door het college, voerde de regie. De centrale stad leverde, meer dan in het verleden, de politieke en bestuurlijke kaders aan, waarbinnen de stadsdelen de aan hen opgedragen taken dienden uit te voeren.²¹

Het derde advies had verstrekkende gevolgen omdat daarmee de autonomie en de bevoegdheden, zoals die waren vastgesteld bij de oprichting in 1986, deels werden ingeperkt.

Kort samengevat behielden de stadsdelen in 1998 hun lokale focus en werd hun takenpakket uitgebreid. Daar stond tegenover dat een aanzienlijk deel van hun autonomie en bevoegdheden werd teruggegeven aan het college.

²¹ In het logboek wordt vermeld dat de overheveling van kaders van Nieuw-West aan het college slechts sporadisch heeft plaatsgevonden: in de praktijk bemoeide het college zich weinig met de kaderstelling van de stadsdelen. Veelal was de interventie incidentgedreven. Zo nam het college de veiligheidsmonitoring van de kinderdagverblijven op zich na een incident bij een kinderdagverblijf in Nieuw-West.



Model A met ringweg A10 als grens

Figuur 6.2 Indeling van de zeven stadsdelen (model A) volgens Commissie Mertens. Bron: 090116, p.20.

De formering van de stadsdeelorganisaties

Voor de keuze van ‘taakrijke’ stadsdelen werden door Commissie Mertens twee argumenten genoemd (090116). Allereerst de bestuurlijke beweging die bestond om steeds meer taken van hogere naar lagere overheidsorganen over te hevelen (‘decentraliseren’). De gemeentelijke decentralisatie leidde ertoe dat deze taken voor een groter deel aan de stadsdelen werden overgeheveld. Het tweede argument was dat de stadsdelen steeds professioneler waren gaan functioneren (meer ‘taakvolwassen’ waren geworden) en daarmee beter in staat waren taken op lokaal niveau uit te voeren. Vanuit het adagium ‘decentraal wat kan’ werden binnen het concern Amsterdam meer taken gedecentraliseerd. Het college stelde alleen nog kaders indien dit vanuit de inhoud van het beleidsdossier nodig bleek (140301).

De concernbrede reorganisatie en de fusiebeweging van 14 naar 7 stadsdelen hadden een aantal belangrijke implicaties. Ten eerste werd de besturing anders ingericht. Er werd gesproken over een ‘horizontaal geïntegreerde aansturing’ waarbij de stadsdelen verantwoordelijk werden voor de uitvoering van overheidstaken op lokaal niveau. De stedelijke Diensten zagen toe op de grootstedelijke taken en vraagstukken (110119). Verder had de fusiebeweging van de stadsdelen tot gevolg dat er minder bestuurders en volksvertegenwoordigers nodig waren. Ten slotte was er een financiële consequentie. Met de fusies van de stadsdelen en de horizontale aansturing werd verwacht dat er een inverteffect kon worden

gerealiseerd, oftewel een kostenbesparing omdat er minder bestuurders en volksvertegenwoordigers op de loonlijst stonden. De integratie van beleid zou er toe leiden dat er efficiënt kon worden (samen)gewerkt. De fusie ging gepaard met een heroverwegingsopgave (bezuinigingsopgave, verder het 'inverdieneffect' genoemd) die de gefuseerde stadsdelen in opdracht van het college binnen vier jaar dienden te realiseren. Voor zover bekend was dit de eerste keer dat het college een bezuiniging oplegde aan de stadsdelen (logboek).

Het jaar vóór de onderzoeksperiode: de fusie tot stadsdeel Nieuw-West in 2010

Het college van B&W besloot medio 2009, naar aanleiding van het advies van Commissie Mertens, de drie westelijke stadsdelen, te weten stadsdelen Osdorp (opgericht in 1981), Geuzenveld-Slotermeer (opgericht in 1990) en Slotervaart-Overtoomse Veld (opgericht in 1990) te fuseren tot stadsdeel Nieuw-West (110110). Naast de Commissie en het college van B&W zag ook het bestuur van Slotervaart de samenvoeging van de drie westelijke stadsdelen buiten de ring als een gewenste stap in de richting van een effectiever en slagvaardiger bestuurlijk stelsel in Amsterdam. De andere twee fusiepartners, Osdorp en Geuzenveld-Slotermeer, vonden dit geen goed plan (090224). De besturen van beide stadsdelen gaven aan dat de drie stadsdelen geen 'vergelijkbare opgave' hadden. Zij beschouwden de fusie als een ingewikkeld en langdurig proces met bijbehorende problemen 'die de ongedeelde stad niet snel dichterbij zouden brengen'.

Het college benoemde zogenaamde 'kwartiermakers' die de fusies van stadsdelen voorbereidden, zo ook die van Osdorp, Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart-Overtoomse veld naar stadsdeel 'Nieuw-West'. De voor Nieuw-West aangestelde kwartiermaker had reeds een lange staat van dienst binnen het concern en was op dat moment werkzaam als stadsdeelsecretaris bij stadsdeel Zeeburg.

Het stadsdeel startte op 1 mei 2010, twee maanden nadat er tegelijk met de gemeenteraadsverkiezingen verkiezingen voor de stadsdeelbesturen werden gehouden (090727). Voor de periode 2010-2014 trad een nieuw college aan. De gemeentelijke coalitie bestond uit de partijen PvdA, VVD en GroenLinks. De coalitie in Nieuw-West bestond uit PvdA, D66 en GroenLinks (090727).

Met de start van Nieuw-West ontstond een samengestelde deelgemeente van ongeveer 139.000 inwoners, qua omvang te vergelijken met steden als Amersfoort en Den Bosch. Het stadsdeel werd aangestuurd door een organisatie bestaande uit ruim 900 FTE afkomstig uit de voormalige drie stadsdelen. De kwartiermaker van Nieuw-West werd benoemd tot de eerste stadsdeelsecretaris van Nieuw-West. Het nieuwe stadsdeel kreeg de beschikking over een samengevoegde begroting van ongeveer 200 miljoen euro (100621). De vierjarige bezuinigingsopgave, ingesteld vanwege het verwachte inverdieneffect, werd gesteld op een totaalbedrag van 20,2 miljoen euro, zie tabel 6.2.

	2011	2012	2013	2014
Ontwikkeling stadsdeelfondsuitkering (bedragen x1.000)	-1.327	-8.200	-13.900	-20.200

Tabel 6.2 Bezuinigingsopgave ingesteld vanwege het verwachte inderdieneffect. Bron: Nieuw-West begroting 2011 (110124).

Qua voorbereiding op de fusie waren enkel het organogram en de overdracht van het personeel vastgesteld. De stadsdeelorganisatie werd gehuisvest in de drie kantoren van de 'oude' stadsdelen. Praktisch betekende dit een *reshuffling* van medewerkers naar het stadsdeeltkantoor waar hun nieuwe directie werd gehuisvest (logboek). Vanwege de beperkte voorbereiding en de focus op een snelle bedrijfsmatige integratie werd de fusie door medewerkers getypeerd als een 'koude fusie' (logboek).

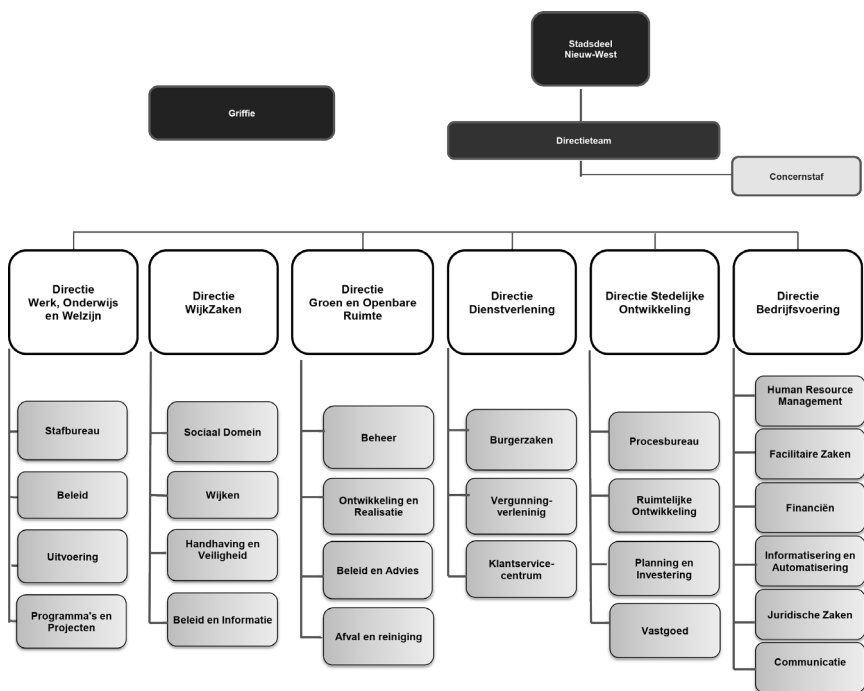
Bij de start van de nieuwe gefuseerde organisatie werd door de directie direct de focus gelegd op structurele en operationele integratie; het herstructureren dan wel samenvoegen van de afdelingen, het samenvoegen van drie begrotingen en het synchroniseren van beleidsontwerp en beleidsuitvoering. Bovendien moest het eerste jaar ruim 1,3 miljoen euro bezuinigd worden. Dit diende allemaal gerealiseerd te worden in een periode van negen maanden, tot grote onvrede van veel medewerkers die er meer tijd voor hadden willen uittrekken (logboek). De stadsdeelsecretaris nam een actieve en directieve rol in de aansturing van het integratieproces. De aandacht voor andere zaken, zoals organisatieontwikkeling, beleidsontwikkeling en inspraak van de oude bloedgroepen (*bottom-up approach*) was beperkt (logboek).

De stadsdeelsecretaris stelde een hoofdstructuur op waarbij uitgegaan werd van zes directies aangestuurd door zes directeuren. Elke directie bestond uit drie tot zes afdelingen aangestuurd door afdelingsmanagers. De afdelingsteams werden aangestuurd door teamleiders, zie figuur 6.3. Leden van het (samengestelde) management moesten opnieuw naar hun functie solliciteren. Enkele maanden na de start van de fusie werd de eerste managementbijeenkomst georganiseerd die in het teken stond van wederzijdse kennismaking.

Het jaar vóór de onderzoeksperiode: discussie over afschaffing deelgemeenten

Eind 2010 schetste minister Donner van Binnenlandse zaken met de vaste Kamercommissie de contouren van de kabinetsplannen voor de afschaffing van deelgemeenten (in Amsterdam het equivalent voor stadsdelen). De ambitie werd opgevat te werken als een 'krachtige, kleine en dienstverlenende overheid'. De afschaffing van de deelgemeenten paste daarmee de visie van het kabinet. Premier Rutte liet eerder optekenen dat er in Nederland sprake was van een 'bestuurlijke obesitas'. Een bestuurlijke afslanking en hervorming zou zorgen voor een verkleining van de afstand tussen het bestuur en de burger.

De gemeenten hielden er rekening mee dat artikel 87 uit de Gemeentewet zou



Figuur 6.3 Organogram Nieuw-West 2010, na het in werking treden van de fusie. Het organogram bestaat uit zes directies onderverdeeld in 25 afdelingen. De teams per afdeling zijn niet in het organogram opgenomen.

worden opgeheven, waarmee de mogelijkheid tot het instellen van deelgemeenten - deelgemeentebestuur bestaande uit een deelraad en een dagelijks bestuur – kwam te vervallen.

Het wetsvoorstel voor de afschaffing van de deelgemeenten had verstrekken gevolgen. Het zou een verandering betekenen van de bestuurlijke verhoudingen en een reductie van het aantal ambtenaren. Daartegenover werden door de Kamercommissie (verwachte) gewenste effecten genoemd zoals een reductie van kosten en een vereenvoudigde regelgeving.

In maart 2011 verscheen een memorie van toelichting (110323) waarin de minister schreef dat er in de publieke hoofdstructuur geen plaats meer was voor deelgemeenten. Verder werd geschreven: ‘Het is zaak het overheidsbestuur over de hele linie tot de kern terug te brengen’. En: ‘Oorspronkelijk geïntroduceerd als hulpstructuren zijn de deelgemeenten vanaf 1994 en vooral sinds 2002 te ver doorgeschoten in hun ontwikkeling. Daardoor zijn de deelgemeenten steeds meer op een afzonderlijke bestuurslaag gaan lijken’. Hieruit bleek dat de stadsdelen door het kabinet beschouwd werden als een ongewenste bestuurslaag die niet paste bij de ambitie van een slanke overheid die dicht bij de burger staat.

De reacties bij het concern Amsterdam op de kabinetsplannen waren wisselend. 'Eerst zien dan geloven', reageerden de meeste Amsterdamse politici (111007). De raad voor de stadsdeelfinanciën voorspelde dat de afschaffing van stadsdelen verstrekken gevolgen zou hebben voor het bestuurlijk stelsel van Amsterdam en voor de inrichting en aansturing van de gemeentelijke Diensten (110119). Zij keerden zich tegen het voorstel omdat volgens hen zowel bestuurlijk, financieel als organisatorisch meer nadelen zouden bestaan dan voordelen. Wethouder van de Burg (VVD) was een andere mening toegedaan en riep op om 'te anticiperen op de afschaffing van de stadsdelen' (111007, 120523).

6.4 Periode 1 (medio 2011 – medio 2012): de implementatie van de fusie

Externe ontwikkeling

Landelijke gebeurtenissen

Wetvoorstel minister BZK

Het wetvoorstel voor de afschaffing van de deelgemeenten wordt voorbereid en in september 2011 ingediend door minister Donner (110921). In het wetvoorstel wordt gesproken van het afschaffen van de politieke bestuurslaag van stadsdeelwethouders en deze te vervangen door zogenaamde 'bestuurscommissies'. Deze commissies zullen, na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, bestaan uit rechtstreeks gekozen burgervertegenwoordigers en bestuurders met 'beperkte bevoegdheden' (130113). Door de vervanging van het stadsdeelbestuur door een bestuurscommissie kan er formeel niet meer gesproken worden van een deelgemeente.

Na de val van kabinet Rutte I in april 2012 ontstaat er onzekerheid of het wetsvoorstel doorgang kan vinden of controversieel zal worden verklaard. Het controversieel verklaren van het voorstel zal er toe leiden dat het voorstel niet door de Tweede behandeld wordt en daarmee 'in de ijskast' wordt gezet (120605).

Lokale gebeurtenissen

Start bezuinigingsprogramma 'Één stad één opgave'

Er wordt geconstateerd dat de bezuinigingsinspanning nog niet afdoende is gebleken: er is becijferd dat de bestaande heroverwegingsopgave die geldt voor alle organisaties binnen het concern, inclusief de opgelegde bezuiniging aan de stadsdelen, niet genoeg is om de toenemende financiële druk op te vangen. Er wordt gesproken van een benodigde extra concernbrede besparing van 120 miljoen euro. Daarbij wordt de krimp van de stadsdelen beschouwd als een 'onvermijdelijke trend' (120501).

Ten behoeve van het realiseren van de benodigde extra bezuinigingen introduceert

het college een nieuw programma genaamd 'Één stad één opgave', in de documentatie ook wel '1S1O' genoemd. Het college spreekt zich uit om in de periode van 2013 t/m 2018 een besparing te realiseren van in totaal 106,6 miljoen euro (120501). Een aanzienlijk deel van deze bezuiniging, ongeveer 40 miljoen euro, wordt aan de stadsdelen opgelegd. Dit betekent een extra bezuiniging die moet worden gerealiseerd naast de lopende bezuiniging vanwege het inverteer-effect (120501). De stadsdeelwethouders beseffen dat zij in hun financiële mogelijkheden worden beperkt en dat de extra bezuiniging een stevige impact zal hebben op het staande en nieuw te ontwikkelen beleid. Zij bereiden zich voor te 'strijden voor het geld', oftewel aanspraak te maken op de gereduceerde middelen van het stadsdeelfonds. De zorgen over de financiën worden versterkt door de uitkomsten van de stresstest die concernbreed is uitgevoerd. Naar aanleiding van deze test wordt geadviseerd de financiële kwetsbaarheid van de organisatie verder in te perken en een kritische blik te werpen op de bestedingen van de gemeente (120301).

Reactie afschaffing deelgemeenten

De gemeenteraad reageert verdeeld op het voorbereiden van het kabinetsvoorstel voor het afschaffen van de stadsdelen (110921). Wethouder André van Es (Groen Links) verzet zich hevig tegen de plannen (140523). Het verhaal over een mogelijke afschaffing wordt opgepikt door de media, onder andere door het Parool en Binnenlands Bestuur. Daaruit blijkt dat ook bij de Amsterdammers de meningen verdeeld zijn over in hoeverre het afschaffen van de stadsdelen zal leiden tot een 'krachtiger' bestuur (111007).

Interne besluiten en handelingen

Strategie en financiën

Aankondiging extra bezuinigingen en minder inkomsten

In reactie op het gemeentelijke coalitieakkoord heeft de ambtelijke organisatie in opdracht van het stadsdeelbestuur het bestuursprogramma Nieuw-West 2010-2014 opgesteld, genaamd 'Kansen bieden, talenten benutten' (100901). Daarin wordt gesproken van een 'spanningsveld' dat bestaat tussen de beperkte financiële ruimte enerzijds en de ambities anderzijds. Er wordt verder vermeld dat de organisatie in 'zwaar financieel weer' verkeert. Het stadsdeel had reeds een bezuiniging te realiseren vanwege het inverteer-effect, oplopend tot 20,2 miljoen euro in 2014. Vanuit 1S1O wordt er voor dit jaar een extra bezuiniging gevraagd van 2,2 miljoen, oplopend tot in totaal 9 miljoen in 2014 (begroting 2013). Simpel gezegd, ten doel is gesteld in de totale bestuursperiode tot maart 2014 in totaal een kleine 30 miljoen te bezuinigen, wat gelijk staat aan ongeveer een 15% van de totale jaarbegroting van Nieuw-West. Bovendien staat de jaarbegroting onder druk omdat de externe middelen minder worden (111109). Zo komen de ISV gelden die vanuit het rijk ontvangen worden voor stedelijke vernieuwingsprojecten (ook wel de 'Vogelaargelden' genoemd) te vervallen. Het bestuursprogramma meldt dat

er de komende jaren 'ernstig rekening moet worden gehouden' met een verdere terugloop van de stadsdeelinkomsten (100901, 110714).

In de stadsdeelbegroting 2012 staat vermeld dat er scherpe keuzes moeten worden gemaakt vanwege een gebrek aan 'vet op de botten'. Er worden nieuwe risico's geïnventariseerd, naar aanleiding van de kredietcrisis, nieuwe rijksbezuinigingen en de voorgenomen decentralisatie van rijkstaken.

Binnen de organisatie vraagt men zich af of de stevige bezuinigingen die moeten worden ingeboekt bij een kwetsbare stadsdeelbegroting afdoende zullen zijn om de toenemende financiële druk op te vangen. Veel medewerkers verwachten dat extra bezuinigingen onvermijdelijk zullen zijn (logboek).

Uitvoering van interventies gericht op bezuiniging

In lijn met het bestuursprogramma worden in de perspectiefnota 2013-2016 van Nieuw-West nieuwe bezuinigingen aangekondigd, zowel binnen de eigen organisatie als op de subsidieverstrekking. In het kader van de bezuinigingen worden een aantal interventies aangekondigd en uitgevoerd. Het betreft een vacaturestop ingesteld voor zowel nieuwe als bestaande functies (natuurlijk verloop en pensionering). Binnen de afdeling HRM wordt een loopbaancentrum opgesteld om de loopbaanpaden/mobiliteit binnen de organisatie en naar andere organisaties te bevorderen. Voor de medewerkers die hier behoefte aan hebben wordt een traject aangeboden gericht op het herkennen dan wel ontwikkelen van de eigen competenties.

Daarnaast wordt een nieuw intern bezuinigingsproject in het leven geroepen, genaamd 'operatie stofkam'. Dit project werkt tweeledig. Enerzijds wordt transparant gemaakt wat de status is van verschillende beleidsbudgetten en bespreekt het MT in onderling overleg waar nog financiële ruimte bestaat dan wel slim met budgetten geschoven kan worden. Anderzijds wordt er een uitgebreide analyse gedaan op de uitgaven van het stadsdeel, bijvoorbeeld op de lopende kosten van huisvesting en inventaris. Waar mogelijk worden er bezuinigingen ingesteld (111011, 130521). Ten slotte wordt er in de context van besparing onderzocht of het haalbaar is een van de drie stadsdeelkantoren van Nieuw-West te sluiten (logboek).

Organisatie en structuur

Aanpassing structuur en verandering in management

De focus op bezuinigingen heeft tot gevolg dat er in het organogram een aantal wijzigingen worden doorgevoerd. Er wordt gekozen om twee directies samen te voegen, te weten 'Werk, Onderwijs & Welzijn' en 'Wijkzaken'. Binnen het management vinden ook enkele veranderingen plaats. Twee directeuren vertrekken. Eén directeur kan zich niet vinden in de koers van het stadsdeel en stapt op (logboek). Hij wordt vervangen door de oud-directeur van de voormalige directie 'Wijkzaken'. Ten slotte wordt er een nieuw afdelingshoofd HRM benoemd.

Samenwerking en afstemming

Van top-down naar meer going-concern aansturing

In de afstemming tussen de DT leden wordt besloten om meer ‘going-concern’ te managen, oftewel een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden lager in de organisatie te beleggen en meer op inhoudelijke hoofdlijnen te sturen. Naar eigen zeggen is hier ruimte voor ontstaan omdat de processen grotendeels zijn ingeregeld en de medewerkers elkaar beter weten te vinden (logboek).

Beleid in het stadsdeel

Integratie beleid en start beleidsontwikkeling

De synchronisatie van het beleid van de drie oud-stadsdelen en de beleidsontwikkeling krijgt in deze periode verder zijn beslag. Uit onderlinge analyses blijken er in opzet en regelgeving nog veel verschillen te bestaan. Gezien de kwetsbare financiële positie van het stadsdeel wordt het starten van nieuwe initiatieven en het uitbreiden van succesvol beleid bemoeilijkt. Dit heeft tot gevolg dat het een grotere uitdaging wordt om langlopende problemen waar het stadsdeelgebied mee te kampen heeft, zoals vervuiling en overlast, het hoofd te bieden. Dit is opvallend, omdat juist de krachtige aanpak van deze problematiek aanleiding was voor de fusie van de drie oud-stadsdelen.

Ten behoeve van de beleidsontwikkeling organiseert het MT enkele ‘inspiratiesessies’ met als doel te leren van andere gemeentes, bijvoorbeeld over de aanpak van probleemwijken. Verder wordt de focus gelegd op het ontwikkelen van het gebiedsgericht werken zoals eerder beschreven in de kadernota. Gebiedsgericht werken wordt daarbij omschreven als het ‘focussen op de gebieden waar de problemen liggen’ (Huiskamp, 2014). Er worden negen gebieden geïdentificeerd en zogenaamde ‘gebiedsmanagers’ benoemd.

Organisatieontwikkeling

Aandacht voor organisatieontwikkeling

Om de ontwikkeling van de organisatie te verbinden aan de ontwikkeling van de medewerkers worden er enkele zogenaamde ‘heidagen’ gepland. Het doel van de heidagen is te komen tot een gemeenschappelijke visie en het in gezamenlijkheid bespreken van daaraan gelieerde thema’s, bijvoorbeeld de voortgang van de fusie, het (gewenste) leiderschap en de onderlinge samenwerking (100601). De heidagen hebben als resultaat dat er voor Nieuw-West een missie en een visie worden opgesteld. Tijdens een van de heidagen wordt de wens geuit om te werken richting een gezamenlijke organisatiecultuur. Daartoe worden door de directie drie organisatiebrede kernwaarden geformuleerd, te weten ‘samenwerken’, ‘ondernemen’ en ‘gebiedsgericht werken’ (100601). De heidagen worden uitgevoerd door het DT, een aantal keer geflankeerd door het MT. Ondanks het voornemen van het DT om meer going-concern te managen worden in deze ontwikkeling de medewerkers slechts beperkt meegenomen; veelal worden medewerkers door de directeurs of afdelingshoofden pas na de heidagen op de hoogte gebracht van de uitkomsten (logboek).

Het DT besluit activiteiten ten behoeve van de organisatieontwikkeling onder te verdelen in werkgroepen met een directeur als de zogenaamde 'kartrekker'. De werkgroepen leiderschapsontwikkeling en organisatieontwikkeling worden opgericht. In het kader van leiderschapsontwikkeling wordt een programma opgesteld ten behoeve van de talentontwikkeling. Het programma is gericht op het herkennen van de eigen kerncompetenties en voorkeuren. Elke medewerker, te beginnen met de directeurs, bespreekt zijn persoonlijke 'kracht' en 'allergie' met zijn directe collega's, zodat hier rekening mee kan worden gehouden in de afstemming en samenwerking (logboek).

6.5 Periode 2 (medio 2012 – medio 2013): aankondiging van de bestuurlijke hervorming en reorganisatie

Externe ontwikkeling

Landelijke gebeurtenissen

Voorbereiding wetswijziging

In juni 2012 wordt het wetvoorstel van minister Donner voor het afschaffen van de stadsdelen met een hoofdelijke stemming als niet controversieel verklaard. In juli 2012 stemt de Tweede Kamer in met een wetswijziging die de gemeente hun bevoegdheden tot het oprichten van stadsdelen ontnemt (120712). Artikel 87 van de Gemeentewet zal daarmee komen te vervallen. De wetswijziging wordt verder uitgewerkt en voorbereid.

Lokale gebeurtenissen

Publicatie kadernota: aankondiging van hervorming en reorganisatie

In mei 2012 wordt binnen het concern de kadernota 2013 gepresenteerd (120530) welke is opgesteld aan de hand van de besluitvorming van de Tweede Kamer en de eerder ingestelde concernbrede heroverwegingsopgave.

In de kadernota staat beschreven dat er binnen het concern een bestuurlijke hervorming en een reorganisatie zullen plaatsvinden. Het uitgangspunt daarbij is een herstructurering tot een door het college van B&W aangestuurde organisatie die voor de hele stad werkzaam is. Voor de stadsdelen impliceert dit dat zij opnieuw verantwoordelijkheden en bevoegdheden zullen verliezen omdat deze worden overgeheveld aan het college. Daarmee ontstaat het gevaar dat zij zullen worden opgeheven.

Binnen de gemeente leidt de kadernota tot veel onduidelijkheid. Allereerst omdat het bestuur, het ontwerp en de verdeling van mandaten en bevoegdheden van de nieuwe gemeenteorganisatie nog niet bekend zijn. Daarnaast is niet duidelijk welke taken waar in het concern belegd zullen worden, of er taken zullen worden afgestoten en worden uitbesteed. Zowel binnen de organisatie als op het politieke niveau zijn de reacties op de nota kritisch. De COR laakt het verwachte ontslag

van 1.500 ambtenaren en beschrijft de nota als onsamenhangend en ‘ambtenaren *bashing*’ (120523).

Continuering van het bezuinigingsprogramma

Het concernbrede bezuinigingsprogramma 1S1O wordt verder uitgevoerd. Over de gerealiseerde en vereiste bezuinigingen ontstaat steeds meer frictie tussen de centrale stad en de stadsdelen. De stadsdelen beschuldigen de centrale stad ervan dat zij moeten opdraaien voor de achtergebleven bezuinigingsopgave terwijl zij hun eigen aandeel van de bezuiniging hebben gerealiseerd. Het Parool meldt dat de stadsdelen op ‘ramkoers’ liggen (130410) en dat de weerstand tegen de bezuinigingen omslaat in ‘muitelij’ (130221).

Media schrijven negatief over de stadsdelen

In de media worden de stadsdelen overwegend negatief geportretteerd. Zij worden beschouwd als ‘slecht georganiseerd’ (130219) en ‘geldverslindend’ (130219). Dit voedt de onzekerheid over het bestaansrecht van de stadsdelen (logboek).

Interne besluiten en handelingen

Strategie en financiën

Intensivering van de bezuinigingsinterventies

Bezuinigingen op de uitgaven, verleende subsidie en binnen de organisatie vormen een belangrijke component van de perspectiefnota ‘Nieuw-West 2013-2016’ (120512). Van de in totaal 25 miljoen heroverwegingsopgave die Nieuw-West bij de oprichting heeft meegekregen moet nog 10 miljoen worden gerealiseerd. Daarnaast lopen de besparingen van het programma 1S1O van ongeveer 2,5 miljoen per begrotingsjaar (120512). In de stadsbegroting van 2013 wordt gesproken over een financieel ‘spannend’ jaar.

Om in de pas te lopen met de gevraagde 1S1O bezuinigingen kiest Nieuw-West ervoor om de bestaande bezuinigingsinterventies te handhaven. Als resultaat van het bezuinigingsprogramma ‘operatie stofkam’ worden nieuwe beleidsbudgetten en posten gevonden waarop kan worden bezuinigd. Naast de vaststelling en de handhaving van deze bezuinigingen worden er nieuwe bezuinigingen aangekondigd en doorgevoerd, zowel intern als op het beschikbare subsidiebudget.

De interne bezuinigingen hebben de volgende implicaties: vacatures worden niet meer opgevuld of alleen vervuld door interne kandidaten. Uitstroom door pensioen wordt niet (meer) opgevangen. Verder wordt er niet meer gesproken in termen van vacatures en sollicitaties; in de interne afstemming en communicatie binnen de directies gaat het enkel over de mate van ‘werkenbod’. De inhuur wordt verder afgebouwd. Naast een besparing hebben deze interventies reeds een personeelsreductie opgeleverd van ongeveer 10% (+/- 90 FTE). Het verwachte gevolg van deze maatregelen is dat het aantal medewerkers in 2013 zal dalen tot

ongeveer 650, een krimp van ruim 25% sinds de oprichting van het stadsdeel.

Benoeming van krimp- en groeizones

Een belangrijke interventie die wordt opgesteld in anticipatie op de hervorming en reorganisatie is het benoemen van de zogenaamde 'krimp- en groeizones'. Groeizones betreffen functies binnen de organisatie waarvan verwacht wordt dat deze de komende jaren gehandhaafd blijven of zullen groeien in aantal, bijvoorbeeld de functie van gebiedsmanager of straatcoach. Krimpzones zijn functies waarbij verwacht wordt dat ze zullen verdwijnen, bijvoorbeeld enkele staffuncties en functies gericht op beleidsontwikkeling. Voor medewerkers in de 'krimpzone' bestaat het risico dat hun werk binnen het stadsdeel overbodig wordt.

In lijn met de benoeming van de krimp- en groeizones en verwachte verplaatsing van personeel binnen het concern wordt een 'apk keuring' aangeboden waarbij de medewerkers onder begeleiding van HR stilstaan bij hun opleiding, expertise en ambitie. Deze vormen het vertrekpunt voor het starten van een mogelijke loopbaantransitie. Er worden zogenaamde 'matchingsgesprekken' gevoerd met directeuren of afdelingshoofden behorende bij een groeizone. Medewerkers kunnen na een geslaagd matchingsproces aanspraak maken op een andere functie binnen deze groeizone of worden voorbereid op een herplaatsing binnen het gemeenteconcern. De directeuren spreken hun medewerkers in de krimpzones erop aan van dit aanbod gebruik te maken.

Anticipatie op de concernbrede reorganisatie

In anticipatie op de herstructurering van de concernreorganisatie heeft de stadsdeelsecretaris zetel genomen in het nieuw opgerichte Gemeentelijke Management Team (GMT). Het GMT heeft de taak het reorganisatieplan en de voorbereiding daarop verder uit te werken. In diezelfde context zijn de directieleden en enkele afdelingshoofden uit Nieuw-West betrokken bij diverse stadsbrede gremia, werkgroepen en projecten gericht op de inhoudelijke voorbereiding van de reorganisatie.

Communicatie over de reorganisatie

Over de aanstaande reorganisatie ontstaat bij de medewerkers veel onduidelijkheid. Hiervoor zijn twee hoofdoorzaken te noemen. De directeuren halen hun informatie van verschillende stadsbrede gremia en concernorganisaties waar zij mee samenwerken en afstemmen. Veelal komt deze informatie niet geheel overeen of is niet duidelijk wat de status of bron is van deze 'tamtam' (logboek). Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de besluiten van het college over het reorganisatieplan behorende bij het nieuwe bestuurlijke stelsel. Deze worden een aantal keer aangepast, uitgesteld dan wel herroepen.

De interne communicatie over de aanstaande veranderingen wordt per directie verschillend opgepakt. Er bestaan zowel verschillen in wat wordt gecommuniceerd,

wanneer, als op welke wijze. Er moet een keuze worden gemaakt in de *trade-off* tussen snelle en minder betrouwbare informatie enerzijds en langzame maar betrouwbare informatie anderzijds. Voorbeeld is een directeur die in een informeel koffiemomentje de laatste ontwikkelingen en beelden met het team deelt. Een andere directeur kiest ervoor alleen de informatie te communiceren die in de nieuwe plannen en beleidsstukken is vastgelegd. De stadsdeelsecretaris doet een *'roadshow'* langs de drie stadsdeelkantoren waarin zij geïnteresseerde medewerkers informeert over de laatste stand van zaken. Deze bijeenkomsten worden over het algemeen druk bezocht. Omdat in deze bijeenkomsten alleen de hoofdlijnen van de nieuwe organisatie worden besproken blijft voor de medewerkers veel onduidelijkheid bestaan over de toekomst van de organisatie en over hun eigen positie (logboek).

Organisatie en structuur

Aanpassing in structuur en verandering in management

Net als voorgaande periode worden in deze periode veranderingen aangebracht in het organogram. De directies 'Stedelijke Ontwikkeling' en 'Groen en Openbare Ruimte' worden samengevoegd tot het 'Fysieke Domein'. Daarbij wordt van een van beide directeuren afscheid genomen die een baan heeft gevonden elders binnen het concern. Daarnaast wordt besloten de directies 'Bedrijfsvoering' en 'Dienstverlening' gezamenlijk te laten aansturen door één directeur (logboek).

Samenwerking en afstemming

Dubbelrol van stadsdeelsecretaris en directie

De stadsdeelsecretaris en de directeuren worden in toenemende mate betrokken bij gesprekken binnen het concern over de toekomst van het concern en de stadsdelen. Concreet betekent dit dat zij veel afspraken buiten de deur hebben met vertegenwoordigers van andere concernorganisaties zoals andere stadsdelen en diensten. Deze 'dubbelrol' vraagt zowel tussen de DT leden als binnen de directies om een herijking van de aansturing, verantwoordelijkheden, werkwijze en onderlinge afstemming. Het gevolg van deze dubbelrol is dat de stadsdeelbestuurders steeds vaker overleg hebben met een afdelingshoofd of teamleider, in plaats van met de directeur. De scheiding tussen de politieke en de uitvoerende laag, een belangrijk uitgangspunt van een publiek-bestuurlijke organisatie, wordt daarmee minder duidelijk.

Voortgang op de going-concern aansturing

Het resultaat van het going-concern management is dat veel meer operationele zaken worden overgelaten aan de afdelingsmanagers zonder dat de directie hier sturend in is. Deze wijze van management is in deze fase van de organisatie ook onoverkomelijk omdat de directeuren, vanwege hun dubbelrol, hun aandacht en tijd moeten verdelen met als gevolg dat er nog maar weinig tijd voor inhoudelijke afstemming overblijft. Bij de onderlinge afstemming binnen het DT ligt daarom de nadruk op het bespreken van de laatste feiten van de reorganisatie en de lopende

bezuinigingsinterventies.

Beleid in het stadsdeel

Beëindiging van de beleidsontwikkeling

De aandacht voor beleidsontwikkeling stagneert in deze periode. In tegenstelling tot wat vorig jaar nog als mogelijk werd gehouden, komt er definitief geen geld meer beschikbaar voor de ontwikkeling van nieuw beleid. Bovendien worden de medewerkers die zich met beleidsontwikkeling bezighouden geplaatst binnen de 'krimpzone' wat het signaal afgeeft dat hier op korte termijn geen behoefte meer aan is.

Het gevolg van deze stagnering is dat de focus op het vormgeven van het gebiedsgericht werken naar de achtergrond verdwijnt. In plaats daarvan vragen de directeuren hun medewerkers om selectiever te zijn op welk beleid daadwerkelijk gecontinueerd moet worden en welk beleid kan worden stopgezet.

Organisatieontwikkeling

Stagnering van de organisatieontwikkeling

De organisatieontwikkeling, zoals ingezet sinds een half jaar na de fusie, lijkt te stagneren. De aandacht voor de missie, visie en bijbehorende kernwaarden van Nieuw-West is naar de achtergrond verdwenen. Heidagen worden nog slechts incidenteel georganiseerd, veelal vanwege een ad hoc discussie die binnen het management moet worden gevoerd, naaraanleiding van de aanstaande reorganisatie en de vastgestelde krimpzones. Wel worden er enkele 'verdiepings-MT's' gehouden waarbij directeuren en afdelingshoofden bij elkaar komen. Deze bijeenkomsten hebben een informeel karakter. Zoals een afdelingshoofd beschrijft: *"alle papieren van tafel en gewoon goede gesprekken met elkaar voeren"* (logboek). Ook hier staan de aanstaande reorganisatie en de impact op de organisatie centraal.

De voortgang van de werkgroepen leiderschapsontwikkeling en organisatieontwikkeling stagneert. De aanstaande reorganisatie maakt dat hier minder belang aan wordt gehecht. Verder raakt de ontwikkeling van het gebiedsgericht werken uit beeld als nieuwe manier van samenwerking. Lokaal wordt het wel uitgevoerd, bijvoorbeeld in het sociale domein, maar het merendeel van medewerkers geeft aan dat de eisen en verwachtingen te weinig concreet zijn gemaakt.

Uitzondering op het stagnatie van de organisatieontwikkeling is de uitrol van het talentmanagement, gericht op het ontdekken van de eigen talenten en de kernkwaliteiten. Nadat de directeuren en afdelingshoofden eerder deze workshop hadden gevolgd, wordt deze nu organisatiebreed uitgevoerd.

6.6 Periode 3 (medio 2013 – medio 2014): voorbereiding op de bestuurlijke hervorming en reorganisatie

Externe ontwikkeling

Landelijke gebeurtenissen

Wetvoorstel wordt aangenomen

In juli 2012 stemt de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel 'afschaffing deelgemeenten' (140301). De Eerste Kamer volgt in februari 2013. Het college in Amsterdam en de gemeenteraad besluiten daarmee het voorstel van de nieuwe bestuurlijke indeling te effectueren. De stadsdelen veranderen in bestuurscommissies. Deze indeling wordt gekenmerkt door een verlengd bestuur dat de taken van het college op lokaal niveau uitvoert. De bestuurders van de bestuurscommissie worden net als bij de stadsdelen democratisch gekozen (140301).

Lokale gebeurtenissen

Anticipatie op de hervorming van het bestuurlijk stelsel

Het college stelt in mei het nieuwe bestuurlijk stelsel vast. Bestuurlijk is gekozen voor een 'verlengd lokaal bestuur' in een monistisch bestuursstelsel (in plaats van het bestaande dualistisch stelsel). De stadsdelen worden vervangen door bestuurscommissies. De bestuurscommissies bestaan uit maximaal veertien leden (afhankelijk van de stadsdeelgrootte) waarvan drie dagelijkse bestuurders. De commissieleden worden rechtstreeks per stadsdeel verkozen (121002). Elke bestuurscommissie wordt aangestuurd door de stadsdeelsecretaris en ondersteund door een kleinere staf, uitvoerende afdelingen en gebiedsteams.

Reorganisatie concern

In de reorganisatie van het concern die gepaard gaat met de bestuurlijke hervorming wordt gekozen voor een structuur waarbij de Diensten worden vervangen door resultaat verantwoordelijke eenheden, verder de RVE's genoemd. Elke RVE is gespecialiseerd rond één discipline of specialisme. De RVE's worden samengebracht in vier clusters onder leiding van de gemeentesecretaris. Zowel de RVE's als de bestuurscommissies komen te werken vanuit een door het college en raad vastgestelde beleidsagenda (140301). Het aantal en de inhoud van de RVE's zijn op het moment van publicatie nog niet duidelijk en dienen nog door het college te worden vastgesteld. De bestuurscommissies starten officieel in maart 2014, nadat de gemeentelijke verkiezingen zijn gehouden. Hun primaire taak wordt het uitvoeren van de 'plannen en regels voor de stad' zoals visueel is weergegeven in figuur 6.4, oftewel het uitvoeren en vertalen van stadsbreed beleid naar de buurten binnen het eigen stadsdeel. Daarnaast hebben zij vanuit het stadsdeel een signaalfunctie ('ogen en oren van de buurt') richting het college.



Figuur 6.4 De bestuurlijke verhouding tussen het college en de bestuurscommissies na de hervorming.
Bron: <https://www.amsterdam.nl/gemeente/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/>

Presentatie organisatieplan bestuurscommissies

In het najaar van 2013 verschijnt de nota 'Eén Amsterdam, een nieuw bestuurlijk stelsel' (130905). Daarin wordt gesproken van een verlengd lokaal bestuur met 'taakrijke' bestuurscommissies. In deze nota staat beschreven dat zowel het recht op het vaststellen van de bestemmingsplannen als het budgetrecht worden overgeheveld naar de gemeenteraad.

Het 'taakrijke' karakter van de stadsdelen betekent dat zij verantwoordelijk blijven voor het invullen en toepassen van stedelijk beleid op lokaal niveau. De stadsdelen hebben geen beschikking meer over een 'begroting' maar over een 'budget' (150105). Dit budget is beschikbaar om de 'door het college overgedragen bevoegdheden uit te kunnen voeren' (142201).

De bestuurscommissies moeten in hun nieuwe rol van verlengd bestuur verantwoording afleggen aan de gemeenteraad, het college en/of de burgemeester (130507, 130521, 140221). De hervorming betekent een fundamentele verandering van verhouding tussen de concernorganisaties waarbij de bestuurscommissies enkel een uitvoerende rol is toegedicht (140214).

Bezwaar tegen en frictie bij de geplande uitvoering van de reorganisatie

De stadsdeelvoorzitters stellen gezamenlijk een brief op waarin zij het college vragen de hervormingen van het bestuurlijk stelsel uit te stellen. Zij maken zich zorgen over de drie lijnen van bezuinigingen (1S10, invandeneffect en bestuurlijk stelsel) die 'inmiddels volledig door elkaar heen lopen' (121116). Verder betichten zij het college van een gebrek aan 'ordentelijke procesregie'.

De stadsdelen maken bezwaar tegen de korte doorlooptijd zoals in het plan wordt geschetst. Zij stellen een overgangperiode voor (130521) maar dit verzoek worden door het college niet ingewilligd.

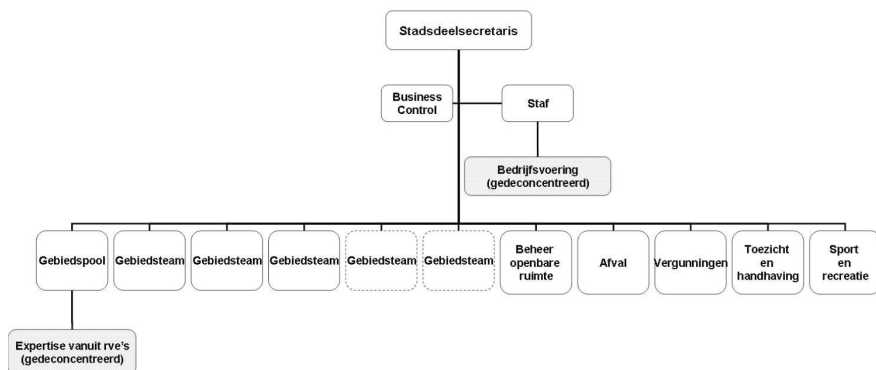
Ook op het politieke niveau, met name binnen de grootste coalitiepartij PvdA, leidt de bestuurlijke herindeling en de reorganisatie tot frictie (121120, 130826). Binnen de partij wordt de reorganisatie beschreven als een *'big bang'* en een gemeente die *'compleet op de schop gaat'* (140101). Er bestaat teleurstelling over het plan voor de stadsdelen en er wordt bedreigd met een motie van wantrouwen (130912).

Met betrekking tot de wenselijkheid van het afschaffen van de stadsdeelbesturen en stadsdelen laten de media in deze periode een diffuus beeld zien (130531).

Verkiezingen en start bestuurscommissies

Drie maanden na de brief van de stadsdeelvoorzitters verschijnt een gezamenlijk visiedocument waarin zij spreken over het *'verbinden van de kracht van de verschillende niveaus van Amsterdam'* (130226). In het document wordt gesproken over de *'stadsdelen nieuwe stijl'*.²² Daarbij wordt de focus gelegd op integrale samenwerking tussen de stadsdelen en de gebiedsgerichte focus binnen het stadsdeel: *'De stadsdelen nieuwe stijl laten zien wat er leeft onder de inwoners en de ondernemers, wat er gebeurt in de wijk en wat een buurt nodig heeft'* (130226).

De stadsdelen hebben een gezamenlijke opgave om tot een overeenkomstige werkwijze en organisatie te komen (140214). Daartoe beleggen de stadsdeelsecretarissen samen met de daarvoor aangestelde kwartiermakers een aantal gezamenlijke bijeenkomsten en stellen het *'organisatieplan stadsdelen'* op (140214). In het plan wordt, net als door de commissie Mertens in 2010, opnieuw de meerwaarde van sterke stadsdelen benadrukt. Er wordt de ambitie uitgesproken



Figuur 6.5 Organogram van het 'stadsdeel nieuwe stijl' (140214)

²² In deze periode worden in zowel beleidstukken als interviews de termen *'stadsdeel'*, *'stadsdeel nieuwe stijl'* en *'bestuurscommissie'* gehanteerd. Deze termen zijn inwisselbaar en slaan op de stadsdeelorganisatie na de bestuurlijke hervorming.

om meer gebiedsgericht/vraaggericht (vanuit de burger) te werken. Vervolgens wordt de indeling van de nieuwe stadsdeelorganisaties geconcretiseerd: de stadsdeelsecretaris zal worden ondersteund door een kleine staf: vijf uitvoerende afdelingen en tussen de drie tot vijf gebiedsteams, afhankelijk van de grootte van het stadsdeel.

De totale formatie per stadsdeel is verschillend, afhankelijk van de grootte en opgave. De concernbrede kernwaarden 'open', 'actief' en 'integer' worden door de stadsdelen overgenomen (140214) en de ambitie bestaat te komen tot een 'nieuwe werkwijze en cultuur' die nog verder geconcretiseerd dient te worden. Voor de te vormen bestuurscommissies wordt een bestuursreglement opgesteld (140327). Bij het eerste begrotingsoverleg tussen B&W en de zeven bestuurscommissies ontstaat spanning omdat zij opgeteld een budget aanvragen dat 75 miljoen hoger ligt dan door het stadsdeelfonds beschikbaar wordt gesteld. Het college laat weten niet op dit verzoek tot bekostiging in te gaan (140730).

Interne besluiten en handelingen

Strategie en financiën

Voorbereiding op de reorganisatie

Na een maandenlange periode van onduidelijkheid over het nieuwe bestuurlijk stelsel, organisatie en bemensing breekt nu een periode aan van snelle veranderingen. Ook Nieuw-West moet in korte tijd transformeren naar het organisatiemodel behorende bij de nieuw vastgestelde bestuurscommissies die in werking treden bij de start van de volgende bestuursperiode (maart 2014). De gevolgen van deze reorganisatie zijn ingrijpend, de verwachting is dat het merendeel van de medewerkers, zo'n 400 man, verdeeld wordt over de verschillende RVE's in oprichting.

Continuering bezuinigingsinterventies

De lopende bezuiniging ten behoeve van zowel het inderdieneffect als het concernbrede bezuinigingsprogramma 1S1O impliceert dat er voor het derde jaar op rij bezuinigd moet worden.

Met de aanstaande reorganisatie is onduidelijkheid over de financiën ontstaan. In de begroting van 2014 wordt gesproken van 'een huidige financiële situatie en een toekomstige bestuurlijke inrichting die momenteel naast elkaar lijken te staan' (stadsdeelbegroting 2014). De directie kiest ervoor om tot nader bericht van het college de bestaande bezuinigingsinterventies te continueren.

Door de aanhoudende vacaturestop, doorlopende uitstroom vanwege pensionering en eerste overplaatsingen naar de RVE's krimpt de organisatie in snel tempo. Voor zover bekend vallen er in deze periode geen gedwongen ontslagen.

Benoeming ‘was-wordt’ lijsten

Binnen het MT komt de focus volledig te liggen bij de aanstaande reorganisatie. Ter voorbereiding op de overplaatsing van personeel worden binnen de directies de zogenaamde ‘was-wordt’ lijsten opgesteld. Deze lijsten geven een beeld van de (verwachte) formatie per afdeling die past bij de nieuwe taakomschrijving van de afdeling. Alle medewerkers worden door de stadsdeelsecretaris in samenspraak met directie HRM onderverdeeld in vier scenario’s; van scenario ‘geen verandering in baan’ tot aan ‘grote kans op baanverlies’ (logboek).

Voor het merendeel van de medewerkers wordt in deze periode duidelijk of ze overgeplaatst zullen worden naar een van de RVE’s dan wel bij het stadsdeel blijven. De nieuwe werkinhoud, werkwijze en teamsamenstelling zijn veelal nog onbekend. Voor alle functieniveaus vanaf afdelingshoofd wordt een sollicitatieplicht ingevoerd. De zittende afdelingshoofden en directeuren hebben de mogelijkheid om op de nieuwe managementfuncties van het stadsdeel te solliciteren.

Vertrek stadsdeelsecretaris

Binnen het GMT zijn fricties ontstaan tussen de stadsdeelsecretaris enerzijds en de vertegenwoordigers van het college anderzijds. De stadsdeelsecretaris kan zich niet vinden in het ontwerp van de aanstaande reorganisatie en de inperking van de bevoegdheden van het stadsdeel, waarna zij eind 2013 besluit de organisatie te verlaten. De functie van stadsdeelsecretaris wordt vanaf 1 januari 2014 ad interim ingevuld door een van de directeuren die sinds de stadsdeelfusie de functie van locostadsdeelsecretaris heeft bekleed. Haar houding wordt gekenmerkt door pragmatisme. Zij spoort het management en de medewerkers aan mee te werken aan de reorganisatie en de vragen die vanuit het college en RVE’s worden gesteld te beantwoorden (logboek).

Organisatie en structuur

Sluiting kantoor en indiensttreding bij gemeente Amsterdam

Een van de drie kantoren wordt gesloten waarbij de medewerkers worden overgeplaatst naar de andere kantoren. Een van beide kantoren (Tuinstadhuis) wordt in deze periode verbouwd.

Conform het organisatieplan treden alle medewerkers van Nieuw-West op 1 maart 2014 in dienst bij de gemeente Amsterdam. Het logo van het stadsdeel wordt vervangen door dat van de gemeente Amsterdam (140523).

Samenwerking en afstemming

Communicatie over de reorganisatie

Ondanks dat het reorganisatieplan is vastgesteld ervaren de medewerkers nog veel onduidelijkheid en onzekerheid. Met name voor de medewerkers in de krimpzones is niet duidelijk waar voor hen een baan beschikbaar is en of zij hetzelfde werk kunnen blijven uitvoeren. Veel informatie wordt informeel gedeeld, mensen praten elkaar bij over wat zij gehoord hebben over de ‘laatste stand van zaken’. De nieuwe

stadsdeelsecretaris doet 'rondjes' langs de verschillende afdelingen om haar kennis te delen over de laatste ontwikkelingen. Daarnaast worden er nieuwsbrieven over de reorganisatie op het intranet geplaatst (logboek).

Beperking en onduidelijkheid in afstemming

De directie en afdelingshoofden hebben in deze periode verschillende rollen te vervullen. Naast het aansturen van de directie/afdelingen en bedienen van het stadsdeelbestuur zijn zij betrokken bij de oprichting en afstemming van de RVE's en het overplaatsen van hun medewerkers naar de juiste plaats binnen het concern. De afstemming tussen de directie en het stadsdeelbestuur gaat in deze periode moeizaam. Formeel dient het stadsdeelbestuur door de directie bediend te worden, maar in de praktijk werkt de directie vanwege de aanstaande reorganisatie grotendeels voor de overkoepelende bestuurslaag, namelijk het college. Dit leidt tot ongewenste effecten; zo komt het voor dat de directie een verzoek van het stadsdeelbestuur niet meer inwilligt omdat de verwachting bestaat dat zij er na de bestuurlijke hervorming niet meer over gaan (logboek).

Voor inhoudelijke en onderlinge afstemming heeft de directie door hun volle agenda's weinig tijd meer beschikbaar. De nog gehouden vergaderingen zijn vooral inhoudelijk van aard, gericht op de reorganisatie en bezuinigingen. Dit impliceert dat, net als in de vorige periode, veel overleg met de stadsdeelbestuurders worden overgenomen door de afdelingshoofden en teamleiders.

Omdat de RVE's ook nog in oprichting zijn blijven de meeste medewerkers die zijn overgeplaatst voorlopig fysiek op een van beide stadsdeeltkantoren werkzaam. Dit leidt tot enige onduidelijkheid wat betreft aansturing. Zo kan een afdelingshoofd die gewend was af te stemmen met de directeur en met de stadsdeelbestuurder nu gevraagd worden dit overleg te staken en in plaats daarvan deel te nemen aan een nieuwe overlegstructuur binnen de RVE.

Beleid in het stadsdeel

Alleen noodzakelijk beleid ten uitvoering gebracht

Net als in de vorige periode wordt beleid in het stadsdeel enkel op hoofdlijnen uitgevoerd. Alleen de als noodzakelijk beschouwde projecten en initiatieven worden gecontinueerd. Met het nieuwe bestuursmodel is duidelijk geworden dat de inhoudelijke en financiële aansturing van een aantal grote beleidsdomeinen zoals 'werk en inkomen' en 'onderwijs' grotendeels is belegd bij het college.

Organisatieontwikkeling

Organisatieontwikkeling ten einde

Door de herstructurering van de organisatie en eerste overplaatsingen van medewerkers naar de RVE's is er een einde gekomen aan de organisatieontwikkeling. Er bestaat weinig animo en behoefte aan gezamenlijke professionalisering; er worden geen heidagen meer georganiseerd en de werkgroepen komen niet meer

bij elkaar. De kernwaarden van Nieuw-West zijn op papier ingeruild voor de drie kernwaarden van gemeenste Amsterdam, te weten 'open', 'actief' en 'integer'. Echter, in de praktijk wordt er (nog) geen aandacht besteed (logboek).

Het talentmanagementprogramma dat is gestart in 2011 heeft zich inmiddels als een olievlek over de stadsdeelorganisatie en enkele andere partijen binnen het concern verspreid. Nagenoeg alle medewerkers van Nieuw-West hebben in een trainingssessie geëxpliceerd waar hun eigen talenten en kernkwaliteiten liggen (zie ook periode 1). Het programma wordt verder binnen het concern uitgezet.

Afsluiting: start van de bestuurscommissie

Op 19 maart 2014 hebben de inwoners van Nieuw-West een nieuwe bestuurscommissie gekozen (140402, 140507). Het dagelijks bestuur bestaat uit drie personen waarvan twee herkozen zijn uit de vorige bestuursperiode, waaronder de stadsdeelvoorzitter.

Twee maanden na de gemeentelijke verkiezingen brengt de bestuurscommissie van Nieuw-West de perspectiefnota uit voor de nieuwe beleidsperiode 2014-2018, genaamd 'Pionieren en verbinden'. Met de vaststelling van de nota wordt duidelijk dat veel zaken nog steeds niet duidelijk zijn. Zo wordt in de nota geschreven dat de invulling van de rol van de bestuurscommissie als ook het bestuurlijk en financieel perspectief nog 'sterk aan schommelingen onderhevig zijn' (140507). Vanuit de organisatorische context is nog niet volledig bekend wat de formatie van de nieuwe stadsdeelorganisatie/bestuurscommissie zal zijn en welke medewerkers zullen blijven dan wel worden overgeplaatst naar de zojuist geformeerde RVE's.

Op beleidsniveau is wel duidelijk geworden dat, in lijn met de visie op participatie, vraaggerichtheid en bewonersgestuurde wijkontwikkeling centraal zullen staan. Het stadsdeel moet 'de ogen en de oren van de buurt' worden (130905, 140523). De gebiedsgerichte aansturing maakt dat de indeling van het stadsdeel wordt gewijzigd in vier deelgebieden, te weten Osdorp, Slotervaart, de Aker en Geuzenveld Slotermeer. Voor elk gebied zal een nieuw gebiedsteam worden geformeerd.

6.7 Beantwoording deelvraag 1

Het antwoord op deelvraag 1 wordt gegeven door middel van een samenvatting van de reconstructie.

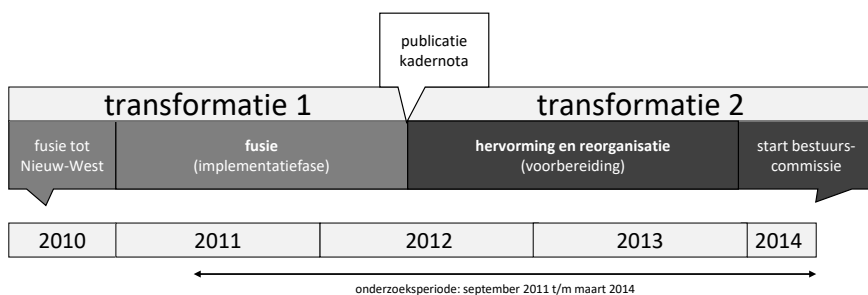
Deelvraag 1: Hoe kan de periode van organisatietransformatie van Nieuw-West worden gereconstrueerd?

Allereerst wordt op basis van de reconstructie een weergave gegeven van de belangrijkste gebeurtenissen, besluiten en handelingen die tijdens de transformatie hebben plaatsgevonden dan wel zijn genomen. Hierbij wordt het onderscheid in de drie (recursie)niveaus aangehouden, zie tabel 6.3.

Periode	Landelijk	Lokaal (concernniveau)	Intern (stadsdeelniveau)
1	<ul style="list-style-type: none"> Wetsvoorstel afschaffing deelgemeenten in voorbereiding Val kabinet: mogelijkheid tot controversieel verklaring wetsvoorstel 	<ul style="list-style-type: none"> Start concernbreed bezuinigingsprogramma waarbij bezuinigingen worden opgelegd aan stadsdelen 	<ul style="list-style-type: none"> Realiseren van bezuinigingen/ anticipatie op nieuwe bezuinigingen Samenvoeging directies Verdere implementatie fusie/ synchronisatie beleid Ontwikkeling nieuw beleid & visie Nieuw-West
2	<ul style="list-style-type: none"> Wetsvoorstel niet controversieel verklaard 	<ul style="list-style-type: none"> Presentatie kadernota (hervorming/afschaffing stadsdelen) Continuering bezuinigingsprogramma 	<ul style="list-style-type: none"> Intensivering bezuinigingen/ realiseren extra bezuinigingen Voorbereiding op de hervorming en reorganisatie Samenvoeging directie en enkele afdelingen Stagnering organisatieontwikkeling
3	<ul style="list-style-type: none"> Wetsvoorstel wordt aangenomen 	<ul style="list-style-type: none"> Anticipatie op hervorming bestuurlijk stelsel Presentatie organisatieplan en bestuurscommissies Verkiezingen/start bestuurscommissies 	<ul style="list-style-type: none"> Continuering bezuinigingsopgave Anticipatie op reorganisatie/ overplaatsing medewerkers Vertrek stadsdeelsecretaris Krimp organisatie/sluiting locatie Beëindiging beleids- en organisatieontwikkeling Indienstreding gemeente Amsterdam

Tabel 6.3 Overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen, besluiten en handelingen per onderzoeksperiode per recursieniveau.

De onderzoeksperiode september 2011 tot en met maart 2014 wordt gekenmerkt door twee organisatietransformaties, zie figuur 6.5. Vanuit het credo ‘decentraal wat kan’ worden de drie oud-stadsdelen met een soortgelijke opgave in 2010 gefuseerd tot het ‘krachtige’ stadsdeel Nieuw-West. Tijdens de start van de onderzoeksperiode in september 2011 verkeert de organisatie in de implementatiefase van deze fusie. De transformatie wordt echter ingehaald door een nieuwe transformatie die door een wijziging van de gemeentewet aan de organisatie wordt opgelegd. De aandacht voor de implementatie wordt daarbij verlegd naar het voorbereiden van en anticiperen op de nieuwe transformatie in de vorm van een bestuurlijke hervorming en reorganisatie die met wetswijziging gepaard gaat. Het stadsdeel wordt daarmee getransformeerd tot een bestuurscommissie die beschikt over een beperkt mandaat. Het credo ‘decentraal waar kan’ van het stadsdeel wordt voor de bestuurscommissies aangepast naar het fungeren als de ‘ogen en oren van de buurt’.



Figuur 6.6: tijdens de onderzoeksperiode vinden er twee transformaties plaats.

De implementatie van de fusie staat centraal in onderzoeksperiode 1. De fusie is ingegeven vanuit het streven de stadsdelen een krachtigere rol toe te bedelen in het creëren van publieke waarde binnen Amsterdam. Bij de implementatie van de fusie ligt de nadruk op het integreren van de drie stadsdelen in termen van jaarrekeningen en beleid. Daarnaast zet Nieuw-West zich in om de door het concern opgelegde bezuiniging te realiseren en worden er stappen gemaakt richting een gezamenlijke organisatievisie.

De tweede transformatie betreft de bestuurlijke hervorming en reorganisatie waarbij de organisatie getransformeerd wordt tot een bestuurscommissie. Dit besluit is een reactie op de verandering van wetgeving die die gemeenten het aanhouden van deelgemeenten ontnemt.

De voorbereidingen op deze hervorming en reorganisatie staan centraal in de onderzoeksperiodes 2 en 3 (medio 2012-maart 2014). De noodzaak tot een nieuwe transformatie bereikt de medewerkers van Nieuw-West met de publicatie van de 'kadernota 2013' en de 'perspectiefnota 2013-2016'. Daaruit blijkt dat het college, aangestuurd door het gemeentelijk management team (GMT) de regie neemt over de uit te voeren hervorming en de gewenste concernbrede reorganisatie. Voor Nieuw-West heeft dit een aantal belangrijke consequenties. Er treedt een periode aan van onduidelijkheid en onzekerheid. Lange tijd is enkel duidelijk dát er een intensieve transformatie zal plaatsvinden maar hoe en wanneer dat gebeurt is niet bekend. Daarmee ontstaat onduidelijkheid wat betreft de nieuwe opgave, structuur en aansturing van het stadsdeel. De gewenste configuratie van de organisatie in termen van rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is daardoor niet uit te werken.

Net als de fusie gaan de hervorming en reorganisatie gepaard met een forse bezuiniging. De intensieve reorganisatie, gecombineerd met de precare financiële positie waarin het stadsdeel verkeert, maakt dat veel medewerkers zich zorgen maken over hun functie en baanzekerheid binnen de organisatie. In deze periode kenmerkt de strategie van Nieuw-West zich door het beheersen van de uitgaven.

Veel aandacht wordt besteed aan het realiseren van bezuinigingen en het kloppend houden van de begroting. Dit leidt tot stevige interventies, zoals het intrekken van subsidies aan derden (wijkontwikkeling), ‘operatie stofkam’ (bezuiniging op bedrijfsvoering), een vacaturestop, samenvoegingen van directies en afdelingen en uiteindelijk de sluiting van een van de drie stadsdeelkantoren vanwege de sterke krimp van het personeelsbestand.

De voorbereiding en afstemming die nodig is voor de hervorming en reorganisatie maakt dat de relaties tussen het stadsdeel en het concern geïntensiveerd worden. Beide partijen proberen invloed uit te oefenen omtrent de besluitvorming over de toekomst van het stadsdeel. Dit heeft tot gevolg dat medewerkers steeds sterker door partijen binnen het concern worden aangestuurd in plaats van door het eigen stadsbestuur en dat medewerkers steeds vaker de operationele werkzaamheden van het stadsdeelmanagement overnemen. De organisatieontwikkeling, ingezet na de fusie, verdwijnt met de aankondiging van de hervorming en reorganisatie naar de achtergrond. De focus op het beperken van begrotingsoverschrijdingen en de onduidelijkheid over de toekomst van de organisatie maken dat er weinig aandacht wordt besteed aan de doorontwikkeling van de bestaande organisatie.

Enkele maanden voor de doorvoering van de hervorming worden de contouren van de nieuwe concernorganisatie duidelijk. De stadsdelen worden getransformeerd tot bestuurscommissies. In essentie wordt de bestuurscommissie aangestuurd door een door het college voorgedragen dagelijks bestuur en richt zich op de uitvoering van beleidstaken in de eigen (stadsdeel)regio. Het grootste deel van de medewerkers van het stadsdeel wordt overgeplaatst naar de nieuwe eenheden elders binnen het concern. De stadsdeelsecretaris besluit de organisatie te verlaten. Binnen Nieuw-West wordt deze periode gekenmerkt door het voorbereiden op de reorganisatie. De medewerkers van Nieuw-West treden aan het einde van de meetperiode formeel in dienst bij gemeente Amsterdam.

6.8 Deelconclusie

De onderzoeksperiode kan getypeerd worden als een periode waarin er twee transformaties plaatsvinden. De implementatie van de fusie wordt daarbij feitelijk ‘ingehaald’ door een bestuurlijke hervorming en reorganisatie, die voorbereid moeten worden. Opvallend daarbij is dat deze tweede transformatie de ontwikkeling van de ‘krachtige’ stadsdelen niet alleen doorkruist maar er tevens, qua onderliggende overtuiging inzake de functie van het stadsdeel, haaks op staat.

De aankondiging van deze tweede transformatie, ten tijde van de implementatie van de eerste transformatie, kan daarbij beschouwd worden als een *critical event*. De keuze voor een nieuw stelsel binnen gemeente Amsterdam maakt dat de organisatie niet in staat is de lopende transformatie af te ronden en dat er opnieuw

fors moet worden bezuinigd. Bovendien is lang niet duidelijk hoe deze tweede transformatie er qua organisatiemodel uit komt te zien.

De aankondiging gaat gepaard met diverse gremia en overlegtafels die hun belangen behartigd willen zien en die invloed uitoefenen op de vorm en functie van de 'nieuwe' stadsdelen. Voor Nieuw-West wordt het steeds duidelijker dat de aansturing van de stadsdeelsecretaris en directeuren ondergeschikt raakt aan die van het college en zij draagvlak verliezen binnen de organisatie.

Voor de medewerkers betekent de aanstaande hervorming en reorganisatie (opnieuw) veel onzekerheid en onduidelijkheid; de besluitvorming wordt gewantrouwd omdat nieuwe plannen over de organisatie herhaaldelijk worden aangepast. Daarnaast duurt het voor de meeste medewerkers uiteindelijk bijna twee jaar eer hen werkzekerheid wordt geboden.

7 Resultaten onderzoekspoor 2: cultuurmetingen

7.1 Inleiding

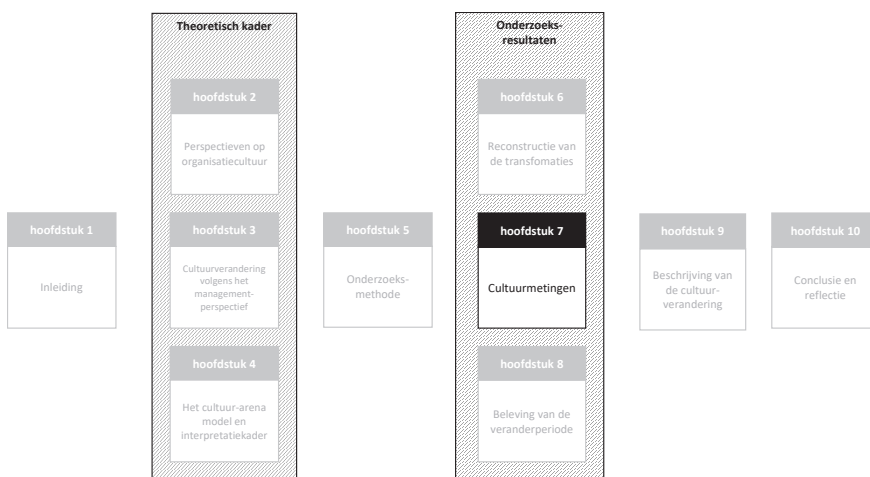
In het vorige hoofdstuk werden de resultaten uit het eerste onderzoekspoor weergegeven in de vorm van een reconstructie van de twee organisatietransformaties. Daarmee is een antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek. In dit hoofdstuk staat het tweede van de drie onderzoekssporen centraal. In dit onderzoekspoor (spoor 2) wordt een beschrijving gegeven van de vier cultuurmetingen. Deze zijn uitgevoerd in de periode september 2011 t/m maart 2014, voor een uitleg zie hoofdstuk 5.3. De samenvatting van spoor 2 vormt het antwoord op de tweede deelvraag van dit onderzoek:

2. Hoe kan de cultuurverandering van Nieuw-West worden beschreven?

De cultuurmeting is een combinatie van een weergave van de mindset en van de arena. Voor de interpretatie van de mindset is gebruik gemaakt van de HVM-analyse gebaseerd op de laddering methode (Reynolds & Gutman, 1988). Deze analyse beschrijft de mindset op organisatieniveau. De interpretatie van de arena is uitgevoerd door middel van een arena-analyse gebaseerd op de Roos van Leary (Leary 1957; Remmerswaal, 2006). Deze analyse geeft weer de invloedsrelaties van de leidinggevende functiegroepen en de mate waarin zij als voorbeeld voor het nastreven van samenwerking worden beschouwd.

Opbouw van het hoofdstuk

Er wordt gestart met een korte toelichting op het stramien waarin de metingen worden weergegeven (7.2). Vervolgens worden de metingen een voor een beschreven en vergeleken met de voorgaande metingen (7.3 t/m 7.6). Op basis van de vier cultuurmetingen wordt een antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag van dit onderzoek (7.7). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie (7.8).



7.2 Weergave van de cultuurmeting

Bij de uitwerking van de cultuurmetingen wordt een interpretatiekader gehanteerd. De totstandkoming en de uitleg van het interpretatiekader worden behandeld in hoofdstuk 5.2. Het kader volgt grotendeels het gehanteerde kader ontwikkeld door Straathof (2009). Per meting worden de resultaten volgens het volgende stramien weergegeven:

1. Analyse mindset

Per meting worden twee visuele weergaves van de mindset gegeven:

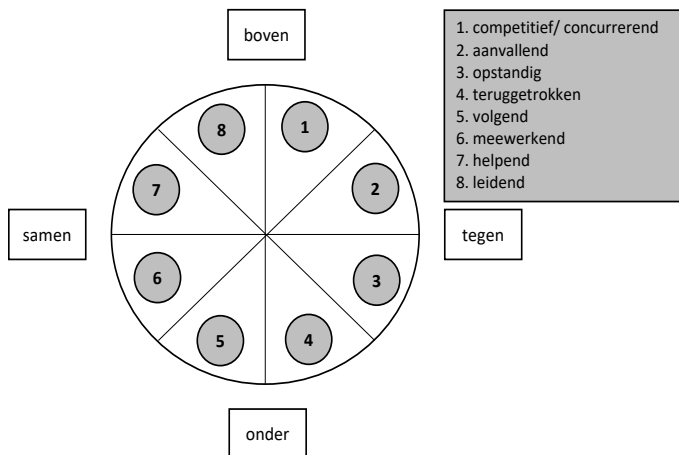
- Ten eerste de hierarchical value map (HVM). Hierin staan de meest genoemde waarden en de onderlinge verhoudingen weergegeven. De legenda behorende bij de HVM bestaat uit drie onderdelen.
 - Rechterbovenhoek: het niveau van de HVM (stadsdeel Nieuw-West), nummer van de meting, het aantal deelnemers en de gekozen doel-middel relatie (DMR) van de HVM.

- Midden bovenin: de kleuren die corresponderen met de vijf waardetypen.
- Links bovenin: de pijlen die corresponderen met (de dikte van) de relaties tussen de waarden.
- Ten tweede wordt een overzicht gegeven van de relatieve verhouding van de waardetypen in de HVM. Beide weergaves worden gebruikt om de resultaten van de mindset weer te geven.
- Als laatste stap worden de belangrijkste resultaten van beide visuele weergaves en bijbehorende interpretaties in samenhang gebracht en beschreven.

2. Analyse arena

Per meting worden vier leidinggevende functiegroepen onderscheiden, te weten de stadsdeelsecretaris, directeuren, afdelingshoofden en teamleiders. Deze worden gepositioneerd in het assenstelsel, verder het 'scatterplot' genoemd. Deze bestaat uit vier kwadranten (zie figuur 7.1).

- Er wordt een overzicht gegeven van het scatterplot. Per functieprofiel worden de resultaten gepositioneerd in het plot. Bij de analyse wordt er een onderscheid gemaakt in respectievelijk vlakken (2), kwadranten (4) en sectoren/kwartielen (8).
- Vervolgens wordt op het vlakniveau bekeken of er sprake is van een voorbeeld of juist een tegenvoorbeeld voor samenwerking ('voor-' of 'tegenvlak') en of er sprake is van boven- dan wel onderschikking ('boven-' of 'ondervlak'). Indien van meerwaarde wordt daarnaast op sectorniveau gekeken met welke gedragingen dit wordt geassocieerd (Van Lente, 1991; Remmerswaal, 2006).



Figuur 7.1 Indeling Roos van Leary in vier kwadranten en acht sectoren (Remmerswaal, 2006: 144).

3. Vergelijking met de vorige meting
 - De belangrijkste overeenkomsten en verschillen ten opzichte van de vorige meting worden beschreven. Daarbij wordt voor de mindset ingezoomd op de centrale waarden (kernwaarden), de eindwaarden, de centrale waardenlijn en de verhouding tussen de waardetypen. Vervolgens wordt bepaald of er sprake is van een toename dan wel een afname van de collectiviteit. Ten behoeve van de ontwikkeling van de arena wordt ingezoomd op de positionering binnen het scatterplot, oftewel de positionering op het gebied van invloed enerzijds en op het gebied van samenwerking anderzijds binnen de onderscheiden vlakken en kwadranten.
4. Integratie en conclusie
 - De beschrijving van de meting wordt afgesloten met een integratie van de belangrijkste resultaten. Deze worden beschreven aan de hand van de cultuurmeting en de ontwikkeling daarvan ten opzichte van de vorige meting.

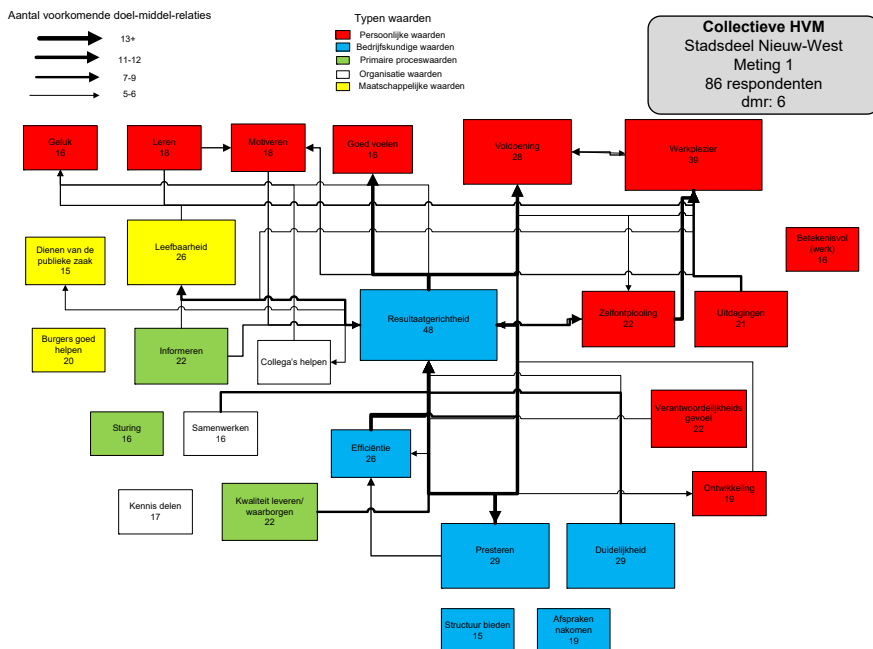
7.3 Resultaten en interpretatie meting 1: september 2011

Analyse van de mindset

Op basis van de HVM kan worden gesteld dat er in meting 1 twee centrale waarden oftewel *kernwaarden* te onderscheiden zijn, te weten de bedrijfskundige waarde 'resultaatgerichtheid' en de persoonlijke waarde 'werkplezier'. Deze waarden worden door de respondenten het meest genoemd en staan sterk in verbinding met een groot aantal andere waarden. Er is sprake van een centrale waardenlijn, deze is zichtbaar door de dikke lijnen te volgen gekoppeld aan de centrale waarden. De richting van de pijlen laat zien dat bedrijfskundige waarden voorwaardelijk zijn voor het bereiken van persoonlijke waarden. Respondenten geven aan dat zij 'efficiëntie' belangrijk vinden omdat zij daarmee 'resultaatgerichtheid' kunnen bereiken. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen 'presteren' en 'resultaatgerichtheid'. 'Resultaatgerichtheid' zorgt uiteindelijk voor 'goed voelen' en 'voldoening'. 'Zelfontplooiing' wordt binnen de organisatie ook als belangrijk geacht omdat het leidt tot 'werkplezier'. De centrale waardenlijnen kunnen als volgt worden weergegeven:

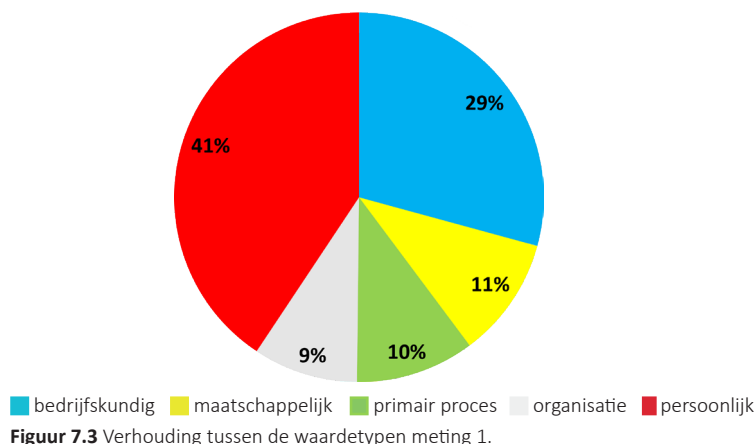
Efficiëntie → resultaatgerichtheid → goed voelen / voldoening
Presteren → resultaatgerichtheid → goed voelen / voldoening
Zelfontplooiing → werkplezier

Het grootste deel van de waarden in de mindset staat direct of indirect met elkaar in verbinding. Dat is zichtbaar door de verbindingslijnen die zijn weergegeven tussen de waarden. Gecombineerd met de vertoning van een centrale waardenlijn is dat een indicatie voor collectiviteit. Verhoudingsgewijs wordt qua frequentie en in aantal waarden de mindset gedomineerd door persoonlijke en bedrijfskundige waarden. Dit impliceert dat de zaken die gerelateerd zijn aan bedrijfsvoering en persoonlijk welbevinden het sterkst nagestreefd worden. De andere drie waardetypen worden in frequentie en aantal veel minder genoemd. De aandacht voor de organisatiewaarden 'samenwerken' en 'kennis delen' is beperkt te noemen. Verondersteld wordt dat de primaire proceswaarden moeilijk tot uiting komen omdat de organisatiewaarden als een voorwaarde voor het bereiken van primaire proceswaarden worden beschouwd (zie hoofdstuk 5.2). Het geringe aandeel maatschappelijke waarden impliceert dat de focus op de maatschappelijke bijdrage van de organisatie als beperkt kan worden beschouwd.



Figuur 7.2 HVM Nieuw-West meting 1.

Nieuw West meting 1

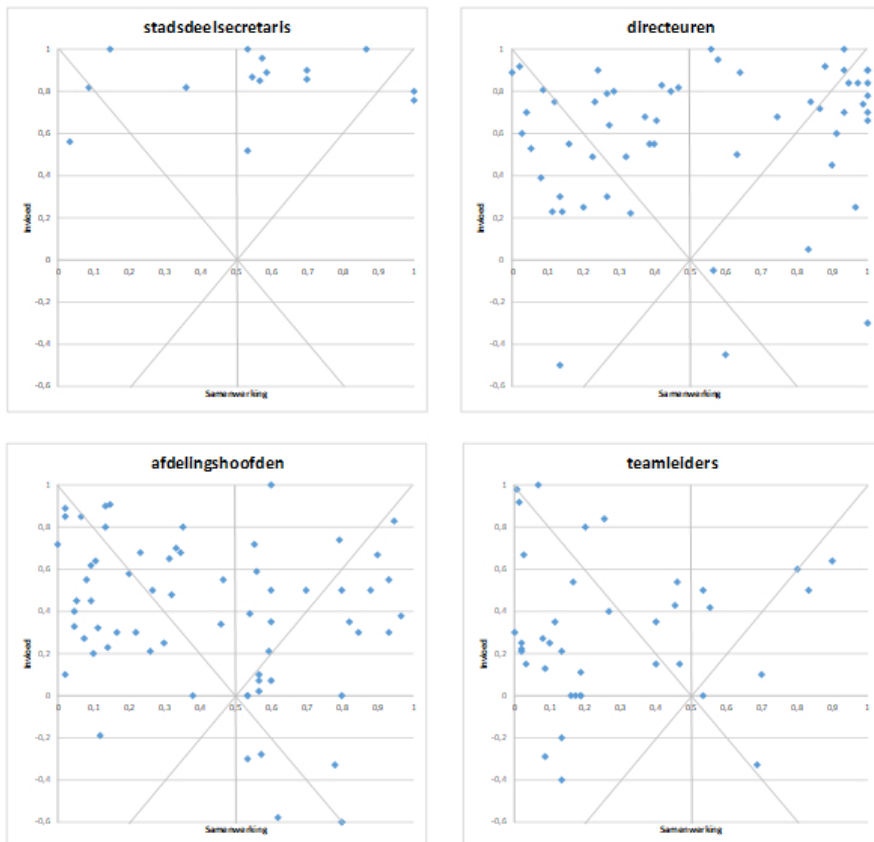


Analyse van de arena

De verhoudingen, oftewel de invloedsrelaties die zichtbaar zijn tussen de functiegroepen, impliceren dat de formele hiërarchie binnen de organisatie overeenkomt met de informele invloedsrelatie. De stadsdeelsecretaris wordt door de respondenten zonder uitzondering hoog in het bovenvlak geplaatst en kan daarmee binnen de organisatie als zeer invloedrijk worden beschouwd. Wanneer er wordt gekeken naar de as van samenwerking is bij de stadsdeelsecretaris zichtbaar dat de meningen verdeeld zijn over de mate waarin het belang van onderlinge samenwerking wordt uitgedragen; respondenten plaatsen deze functie zowel in het voor- als tegenvlak. Een uitsplitsing in sectoren laat zien dat de stadsdeelsecretaris het meest wordt geplaatst in 'concurrerend' wat geassocieerd wordt met een hoge groepsstatus, directief gedrag en moeite hebben met het accepteren van kritiek. Nagenoeg alle respondenten plaatsen de directeuren in het bovenvlak, wat impliceert dat deze functiegroep als invloedrijk kan worden beschouwd. Net als bij de stadsdeelsecretaris is er bij de directeuren geen sprake van overeenstemming over het uitdragen van samenwerking. Zij worden zowel in het voor- als tegenvlak geplaatst. Daarmee kan hun gedrag zowel gekenmerkt worden als helpend/leidend en als competitief/agressief. Wanneer de verdeling verder wordt geanalyseerd op sectorniveau, wordt duidelijk dat de directeuren over de verschillende sectoren van het bovenvlak zijn verspreid. Dit wordt geassocieerd met zowel helpend als met concurrerend/afwijzend gedrag. Bij de afdelingshoofden wordt hetzelfde profiel weergegeven als bij de directeuren. De afdelingshoofden worden als invloedrijk beschouwd en er bestaat geen duidelijk beeld over de mate waarin zij samenwerking nastreven. De afdelingshoofden zijn lager geplaatst op de invloedsas, wat indiceert dat zij als minder invloedrijk worden beschouwd dan de directie. De functiegroep 'teamleiders', de onderste laag van de onderscheiden functiegroepen, wordt door de respondenten relatief de minste invloed toebedeeld.

Wel worden zij hoofdzakelijk in het bovenvlak geplaatst, wat indiceert dat zij invloed genieten binnen de organisatie. Verder kan worden gesteld dat er overeenstemming bestaat over dat zij samenwerking nastreven. De afdelingshoofden worden hoofdzakelijk in het voorvlak geplaatst. Dit wordt geassocieerd met leidend en helpend gedrag.

Het totaaloverzicht laat zien dat de informele invloedverhoudingen grotendeels overeen komen met de formele hiërarchie. De stadsdeelsecretaris wordt de meeste invloed toebedeeld, gevolgd door de directeuren, afdelingshoofden en teamleiders. De stadsdeelsecretaris lijkt geen voorbeeldrol te vervullen voor samenwerking. De meningen zijn verdeeld over in hoeverre de directeuren samenwerking nastreven. De afdelingshoofden en teamleiders worden grotendeels beschouwd als een voorbeeld voor samenwerking. Hun gedrag kan worden gekenmerkt als het stimuleren en aanmoedigen van samenwerking. Op hoofdlijnen kan worden geconcludeerd dat personen hoger in de hiërarchie als invloedrijker worden beschouwd en minder aandacht hebben voor samenwerking.



Figuur 7.4 Arena meting 1.

Integratie en conclusie

Op basis van bovenstaande beschrijving kan worden gesteld dat er sprake is van een organisatie die sterk gericht is op het nastreven van bedrijfskundige waarden. Het gaat hierbij om het realiseren resultaten als het op orde brengen van de financiën en het afstemmen van de werkprocessen. Resultaatgerichtheid is voorwaardelijk voor het bereiken van persoonlijke waarden zoals voldoening.

De hoge invloedsafstand van zowel de stadsdeelsecretaris als de directie geeft het beeld van een sterke top-down en directieve aansturing, waarbij weinig ruimte bestaat voor inbreng van anderen. De rangorde tussen de functiegroepen op de invloedsas komt grotendeels overeen met die van het organogram, waarmee vastgesteld kan worden dat de informele invloedsrelaties grotendeels overeen komen met de formele verhoudingen. Vooral de stadsdeelsecretaris wordt gepercipieerd als invloedrijk en bepalend binnen de organisatie. De aandacht voor samenwerking lijkt met name vanaf de werkvloer (teamniveau) van de grond te komen.

7.4 Resultaten en interpretatie meting 2: maart 2012

Analyse van de mindset

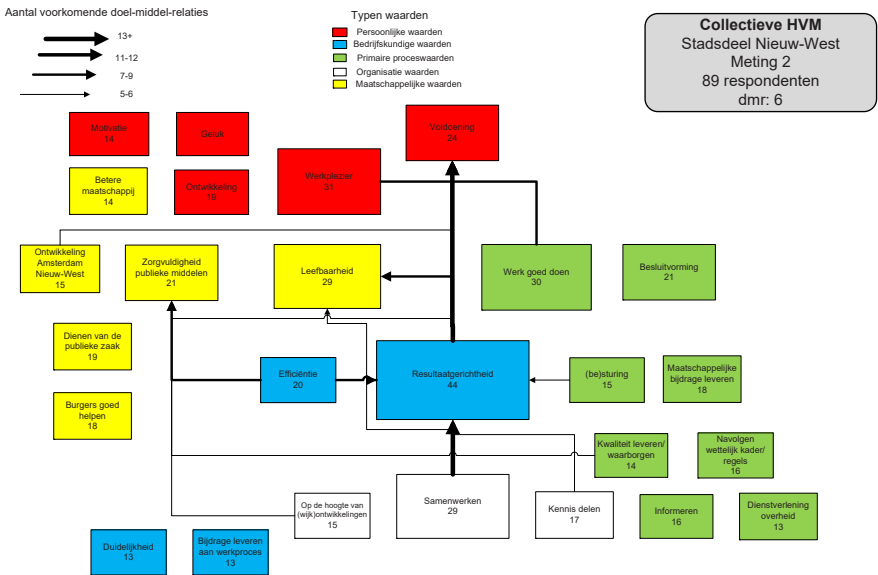
In de HVM is zichtbaar dat de bedrijfskundige waarde 'resultaatgerichtheid' als de centrale waarde kan worden beschouwd. 'Resultaatgerichtheid' wordt veel genoemd en staat relatief het meest met de andere waarden in verbinding. Andere veel genoemde waarden zijn de waarden 'werk goed doen', 'werkplezier', 'leefbaarheid' en 'samenwerken'. Er is sprake van een centrale waardenlijn. De richting van de pijlen laat zien dat de organisatie waarde 'samenwerken' voorwaardelijk is voor het bereiken van de bedrijfskundige waarde 'resultaatgerichtheid' en leidt tot de persoonlijke waarde 'voldoening'.

Samenwerken → resultaatgerichtheid → voldoening

Naast de centrale waardenlijn zijn nog enkele sterke relaties tussen de waarden te onderscheiden. Omdat bij de waarden 'efficiëntie' en 'voldoening' meerdere dikke pijlen bij elkaar komen is duidelijk dat deze waarden een belangrijke onderdeel vormen van de mindset.

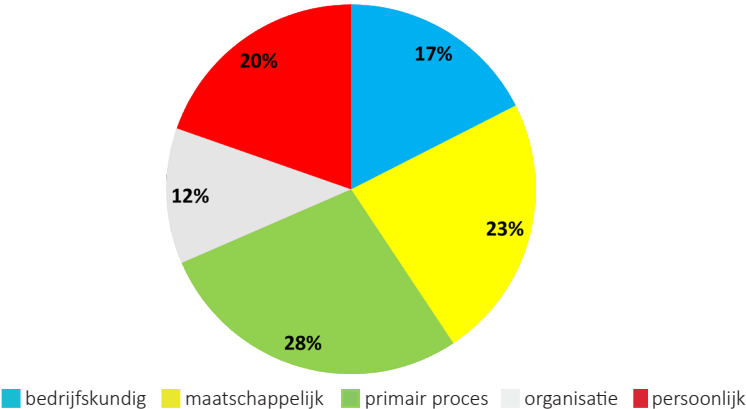
- Efficiëntie → Resultaatgerichtheid
- Efficiëntie → Zorgvuldigheid publieke middelen
- Werk goed doen → Voldoening
- Werkplezier → Voldoening

Het grootste deel van de waarden in de mindset staat met elkaar in verbinding. Gecombineerd met een centrale waardenlijst is dit een indicatie voor collectiviteit. De waardetypen liggen onderling redelijk in verhouding met een nadruk op maatschappelijke waarden en primaire proceswaarden. Daarmee kan worden gesteld dat er niet één waardetype is dat relatief het meest nagestreefd wordt.



Figuur 7.5 HVM meting 2.

Nieuw West meting 2



Figuur 7.6 Verhouding tussen de waardetypen Nieuw-West meting 2.

Analyse van de arena

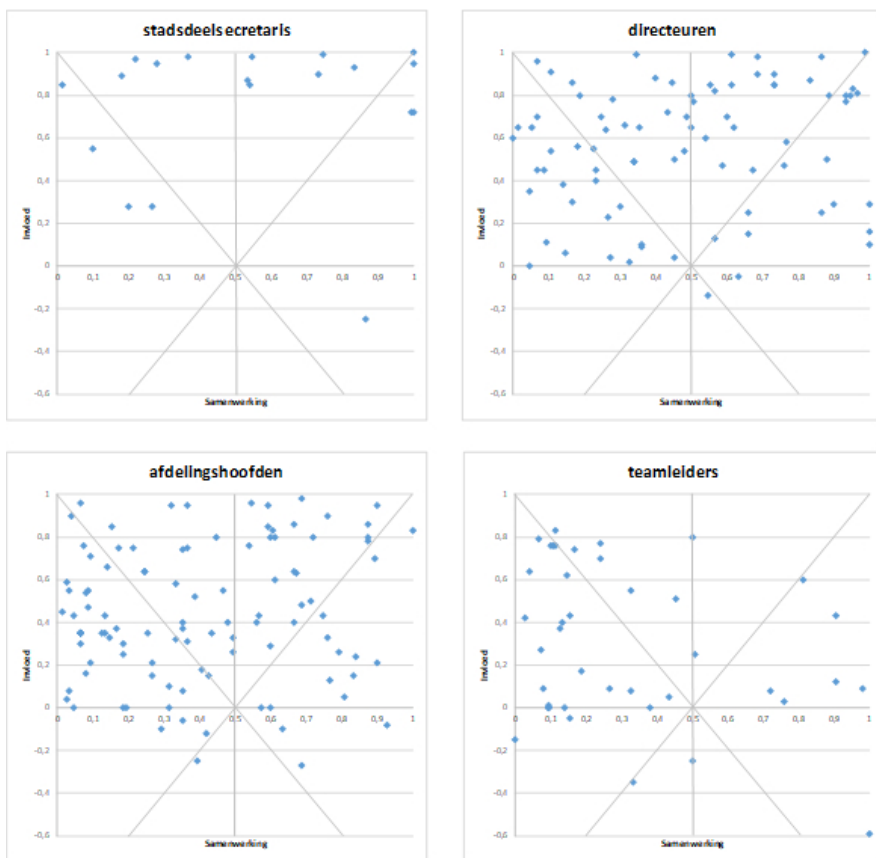
Ook in meting 2 komen de verhoudingen, oftewel de invloedsrelaties die bestaan tussen de functiegroepen, overeen met die van de formele hiërarchie. De stadsdeelsecretaris wordt relatief het hoogst geplaatst op de invloedsas en de teamleiders het laagst. Net als in meting 1 zijn de meningen verdeeld over in hoeverre de stadsdeelsecretaris samenwerking nastreeft; respondenten plaatsen deze functie zowel in het voor- als tegenvlak. De mate van samenwerking wordt het meest geassocieerd met leidend en competitief gedrag, wat gerelateerd is aan een hoge groepsstatus, directief leiderschap en moeite hebben met kritiek.

De directeuren worden door nagenoeg alle respondenten in het bovenvlak geplaatst. Net als aan de stadsdeelsecretaris wordt aan deze functiegroep veel invloed toebedeeld. Er is geen sprake van overeenstemming over het uitdragen van samenwerking. De directeuren worden ongeveer evenredig over de voor- en tegenkwadranten geplaatst.

De afdelingshoofden worden grotendeels in het bovenvlak geplaatst waardoor ze als invloedrijk kunnen worden beschouwd. Net als bij de stadsdeelsecretaris en de directeuren is er bij de afdelingshoofden geen sprake van overeenstemming over het nastreven van samenwerking.

Ook de teamleiders worden ten slotte grotendeels in het bovenvlak geplaatst. Zij worden het meest in het voorvlak geplaatst wat aangeeft dat zij samenwerking uitdragen. Op sectorniveau worden zij het meest bij 'helpend'/'leidend' geplaatst, wat impliceert dat zij coöperatieve gedragingen vertonen zoals het stimuleren van de samenwerking en het bewaken van de voortgang.

Het totaaloverzicht laat zien dat op invloedniveau de informele verhoudingen grotendeels overeen komen met de formele verhoudingen. De stadsdeelsecretaris wordt de meeste invloed toebedeeld, gevolgd door de directeuren, afdelingshoofden en teamleiders. De meningen zijn verdeeld over in hoeverre de functies van stadsdeelsecretaris, directeuren en afdelingshoofden het nut en de noodzaak van samenwerking uitdragen. Ongeveer tweederde van de respondenten beschouwen de teamleiders wél als een voorbeeld. Op hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat personen hoger in de hiërarchie invloedrijker zijn en minder aandacht hebben voor samenwerking.



Figuur 7.7 Arena meting 2.

Vergelijking meting 2 met meting 1

Mindset

Wanneer meting 2 wordt vergeleken met meting 1 valt als eerste op dat het aantal verbindingen tussen de waarden is verminderd maar dat de centrale waardenlijn juist is geïntensiveerd. Dat impliceert dat de collectiviteit is toegenomen, oftewel dat er sterker gewerkt wordt vanuit één perspectief dat door het merendeel van de medewerkers als belangrijk wordt beschouwd. Verder impliceert dit dat er meer focus bestaat binnen de organisatie. De belangrijkste waarden waar vanuit gewerkt wordt zijn de bedrijfskundige waarden 'resultaatgerichtheid' en 'efficiëntie' die voorwaardelijk zijn voor het bereiken van persoonlijke (eind)waarden zoals voldoening en werkplezier.

Wanneer het onderscheid in waardetypen wordt bekeken is opvallend dat verhoudingsgewijs het aantal persoonlijke waarden is gehalveerd. Ook het aantal

bedrijfskundige waarden is in verhouding fors afgenomen. Daarvoor in de plaats gekomen zijn een sterke focus op het tot uitvoering brengen van het primaire proces en het creëren van maatschappelijke waarde. Het aantal organisatiewaarden was in beide metingen laag maar is in meting 2 verhoudingsgewijs iets groter geworden.

Arena

Een vergelijking van de arena van meting 2 ten opzichte van meting 1 laat zien dat deze op hoofdlijnen overeen komen. De formele hiërarchie komt in beide metingen overeen met informele invloedsverhoudingen. Wel is de invloedsafstand tussen de functiegroepen in meting 2 kleiner geworden. Het belangrijkste verschil is dat de functies ‘stadsdeelsecretaris’ en ‘directeuren’ minder invloed genieten.

Over de mate van het nastreven van samenwerking zijn in meting 2 net als in meting 1 de meningen verdeeld. Zowel op basis van meting 1 als 2 kan worden geconcludeerd dat, hoe meer invloed de functiegroep geniet, hoe minder zij samenwerking nastreven. De teamleiders, die in beide metingen relatief de minste invloed genieten, worden gezien als een voorbeeld voor samenwerking. Dit indiceert dat de samenwerking binnen de organisatie *bottom-up* vanuit de teams wordt ingezet.

Integratie en conclusie

Het beeld van meting 2 is die van een organisatiecultuur die sterker geconsolideerd raakt. Er is sprake van een collectieve mindset. Daarin wordt een verbinding gelegd tussen samenwerken en het behalen van resultaat, waarbij resultaatgerichtheid wordt beschouwd als een voorwaarde voor voldoening. Daarnaast ontstaat er meer ruimte voor het opstellen en werken volgens het primaire proces en het vormgeven van de maatschappelijke bijdrage. Net als in meting 1 is er duidelijk sprake van één leider, de stadsdeelsecretaris. De invloedsafstanden zijn echter wel minder groot geworden. Ondanks dat samenwerken onderdeel is geworden van de centrale waardenlijn zijn de meningen verdeeld over in hoeverre de managementlagen daadwerkelijk het nut van samenwerking uitdragen naar collega's. Voor het laagste niveau, dat van de teamleiders, geldt wel een voorbeeldfunctie voor samenwerken. Dit impliceert dat samenwerking met name vanuit de teams van de grond is gekomen.

7.5 Resultaten en interpretatie meting 3: maart 2013

Analyse van de mindset

In de HVM is zichtbaar dat de waarden ‘werk goed doen’ en ‘werkplezier’ het meest genoemd worden. ‘Werk goed doen’ kan beschouwd worden als centrale waarde omdat deze veel wordt genoemd en relatief het meest met andere waarden in verbinding staat. Andere waarden die veel genoemd worden zijn ‘kerntaken goed

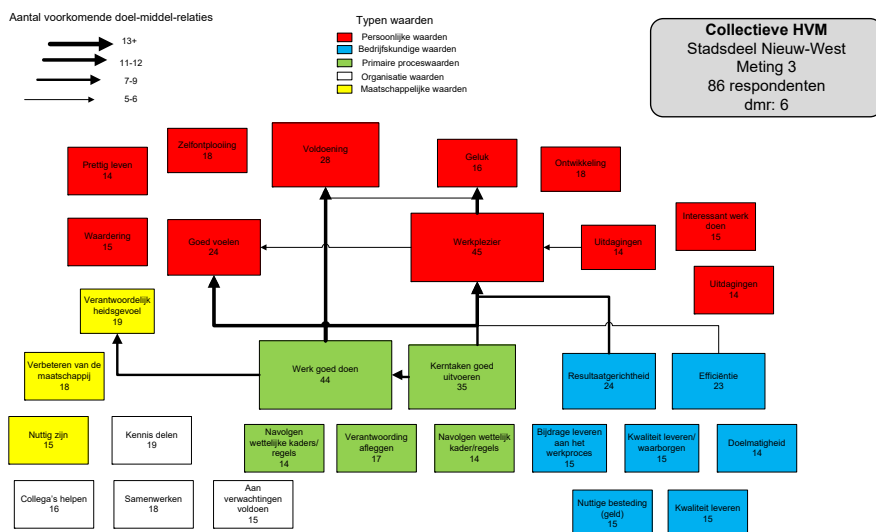
uitvoeren', 'voldoening', 'goed voelen' 'resultaatgerichtheid' en 'efficiëntie'. Er is sprake van een centrale waardenlijn, zij het met een relatief beperkte verbinding tussen de waarden. Daarin zijn primaire proceswaarden voorwaardelijk voor het bereiken van persoonlijke waarden. Respondenten geven aan dat zij 'kerntaken goed uitvoeren' belangrijk vinden omdat dit blijkt geeft van 'werk goed doen'. 'Werk goed doen' is belangrijk omdat het leidt tot de persoonlijke waarden 'goed voelen', 'voldoening' en 'werkplezier'.

Kerntaken goed uitvoeren → werk goed doen → goed voelen / voldoening / werkplezier

Naast de centrale waardenlijn zijn er nog twee sterke relaties te onderscheiden:

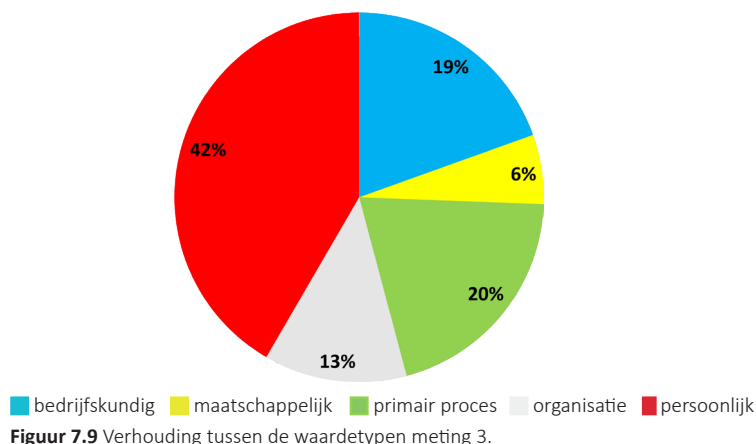
- Werk goed doen → verantwoordelijkheidsgevoel
- Resultaatgerichtheid → werkplezier

Het merendeel van de mindset bestaat uit zwevende waarden (niet verbonden met andere waarden). Gecombineerd met het ontbreken van een sterke centrale waardenlijn impliceert dit een beperking van de collectiviteit. Verhoudingsgewijs hebben de persoonlijke waarden ruim de overhand. Dit betekent dat persoonlijk welbevinden sterk nagestreefd wordt. Het aandeel maatschappelijke waarden is relatief het laagst, wat blijkt geeft van een geringe maatschappelijke focus.



Figuur 7.8 HVM meting 3.

Nieuw West meting 3



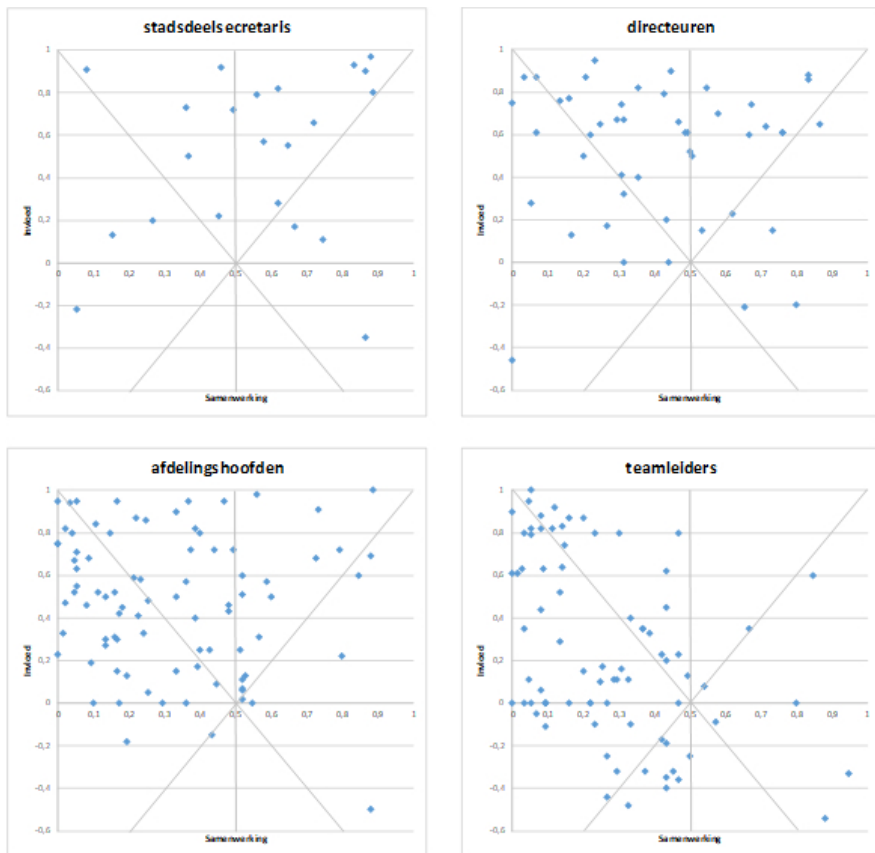
Analyse van de arena

Een vergelijking tussen meting 3 en de voorgaande metingen toont aan dat de arena's op hoofdlijnen overeen komen. Er bestaat overeenstemming tussen de formele hiërarchie en de informele invloedsposities. De stadsdeelsecretaris wordt relatief het hoogst geplaatst op de invloedsas en de teamleiders het laagst. Net als in meting 2 zijn in meting 3 de meningen verdeeld over in hoeverre de stadsdeelsecretaris samenwerking nastreeft; respondenten plaatsen deze functie zowel in het voor- als tegenvlak. De mate van samenwerking wordt overwegend gepositioneerd bij 'leidend' en 'competitief' gedrag wat geassocieerd wordt met een hoge groepsstatus, directief leiderschap en moeite hebben met kritiek. Hetzelfde profiel is zichtbaar bij de directeuren. Zij scoren hoog op de invloedsas en de meningen zijn verdeeld in hoeverre zij samenwerking nastreven.

De afdelingshoofden en teamleiders worden beiden hoofdzakelijk in het voorvlak geplaatst en daarmee beschouwd als een voorbeeld voor samenwerking. In beide gevallen worden zij zowel als 'helpend' en 'leidend' gepositioneerd wat geassocieerd wordt met coöperatief gedrag zoals het stimuleren van samenwerken en het bewaken van de voortgang.

Het totaaloverzicht laat zien dat, net als in de vorige twee metingen, de informele invloedverhoudingen grotendeels overeenkomen met de formele hiërarchie. De stadsdeelsecretaris wordt de meeste invloed toebedeeld en de teamleiders de minste. De meningen zijn verdeeld over in hoeverre de stadsdeelsecretaris en de directeuren de nut en noodzaak van samenwerking uitdragen. Dit staat in contrast met de afdelingshoofden en teamleiders die wel een voorbeeldrol worden toegedicht. Daarmee kan wat betreft het nastreven van samenwerking een knip worden gemaakt tussen twee groepen. Enerzijds de invloedrijke functies

(stadsdeelsecretaris en directeuren) die in gedrag geen duidelijk signaal afgeven wat betreft samenwerking. Anderzijds de afdelingshoofden en teamleiders die dat wel doen.



Figuur 7.10 Arena meting 3.

Vergelijking meting 3 met meting 2

Mindset

Een vergelijking van meting 3 met meting 2 leidt tot de vaststelling dat de cultuur minder collectief is geworden. Dit is af te leiden uit het feit dat de verbindingen tussen de waarden minder sterk zijn, de centrale waardenlijn minder duidelijk is en er meer zwevende waarden bestaan. Wanneer ingezoomd wordt op de waarden kan worden vastgesteld dat 'resultaatgerichtheid' nog steeds als de belangrijke waarde kan worden beschouwd maar niet meer de kern vormt van de mindset,

zoals in meting 1 en 2. Deze kern wordt nu gevormd door de waarden ‘werk goed doen’ en ‘kerntaken goed uitvoeren’. Wel is resultaatgerichtheid, net als in meting 1 en 2, een voorwaarde voor het bereiken van ‘werkplezier’.

De uitsplitsing in waardetypen laat zien dat het aantal persoonlijke waarden (weer) ongeveer gelijk ligt met meting 1. Dat impliceert dat, na een vermindering in meting 2, de waarden die een persoonlijk belang dienen opnieuw een belangrijk onderdeel van de mindset zijn. Verder is het aantal bedrijfskundige waarden ongeveer gelijk gebleven. Ten slotte is opvallend dat in verhouding het aandeel maatschappelijke waarden is afgenomen, zelfs tot minder dan het niveau in meting 1. Dit impliceert dat de aandacht voor maatschappelijke bijdrage die de organisatie levert aan de omgeving zeer beperkt in de mindset aanwezig is.

Arena

Een vergelijking van de arena van meting 3 ten opzichte van meting 2 laat zien dat er overeenstemming blijft bestaan tussen de formele hiërarchie en de informele verhoudingen, maar dat de invloedafstand tussen de functiegroepen is afgenomen. Dit komt met name doordat de invloed van de stadsdeelsecretaris minder sterk is. Een tweede verandering is dat, in tegenstelling tot meting 1 en 2, de afdelingshoofden in meting 3 als een voorbeeld voor samenwerking worden beschouwd.

Integratie en conclusie

In meting 3 kan er in de mindset gesproken worden van een diepgaande cultuurverandering. De collectiviteit is afgenomen. Zowel de kernwaarden, het waardetypen als de centrale waardenlijn zijn veranderd. De maatschappelijke focus die zichtbaar was in meting 2 is verdwenen en de persoonlijke waarden worden sterk centraal gesteld. Dit geeft aan dat persoonlijk welbevinden een belangrijke behoefte is in deze periode. Ten slotte kan worden gesteld dat er vanuit afdelingen aansluiting is ontstaan bij de samenwerking die vanuit de teams is ingezet.

7.6 Resultaten en interpretatie meting 4: maart 2014

Analyse van de mindset

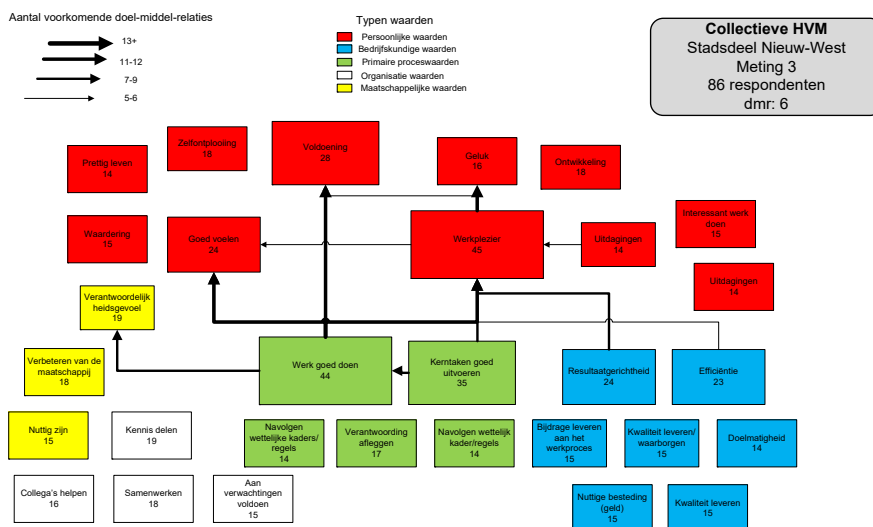
In de HVM is zichtbaar dat de waarden ‘werkplezier’ en ‘kerntaken goed uitvoeren’ het meest zijn genoemd. ‘Werkplezier’ kan beschouwd worden als centrale waarde omdat deze veel genoemd wordt en relatief het meest met andere waarden in verbinding staat. Er zijn meerdere waardenlijnen met een beperkte verbinding zichtbaar waardoor niet gesproken kan worden van een centrale waardenlijn. De volgende waardenlijnen kunnen worden geïdentificeerd:

- Kerntaken goed uitvoeren → werkplezier → goed voelen /voldoening
- Samenwerken / collega's helpen → werkplezier → goed voelen / voldoening

Daarnaast zijn nog enkele andere relaties te onderscheiden:

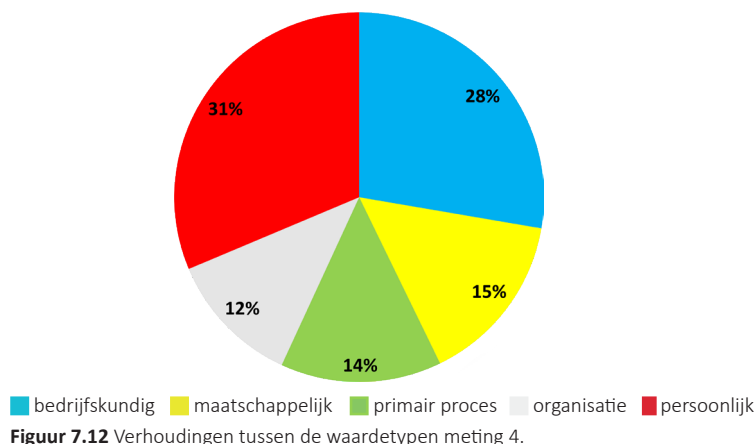
- Leefbaarheid → prettig leven
- Zorgvuldigheid publieke middelen / kosten beheersing → nuttige besteding (geld)
- Werk goed doen → voldoening

In meting 4 kan niet gesproken worden van collectiviteit. Er is geen sprake van een centrale waardenlijn. Bovendien bestaan er slechts beperkte verbindingen tussen de waarden en is er sprake van een relatief groot aantal zwevende waarden. Verhoudingsgewijs hebben de persoonlijke waarden en de bedrijfskundige waarden de overhand. Dit impliceert dat de organisatie tijdens meting 4 hoofdzakelijk gericht is op het op orde brengen van de bedrijfskundige zaken en behoefte heeft aan persoonlijk welbevinden.



Figuur 7.11 HVM meting 4.

Nieuw West meting 4



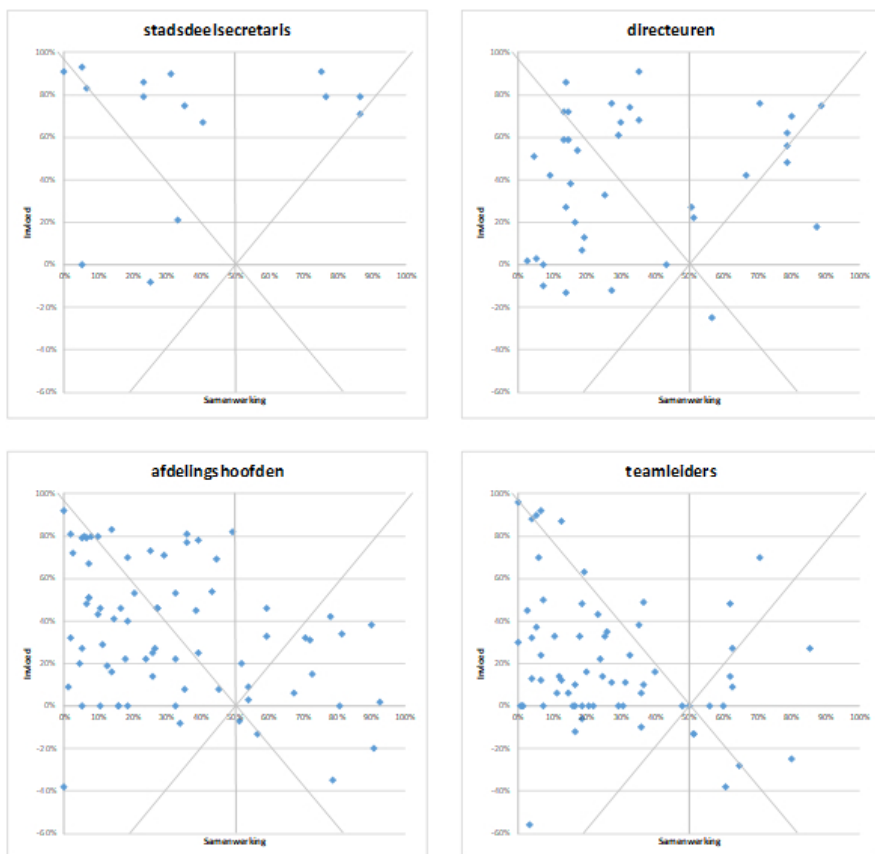
Figuur 7.12 Verhoudingen tussen de waardetypen meting 4.

Analyse van de arena

Net als in de eerdere metingen komen in meting 4 de verhoudingen die bestaan tussen de formele hiërarchie en de informele invloedposities overeen. In lijn met de voorgaande metingen zijn de meningen verdeeld over in hoeverre de stadsdeelsecretaris samenwerking uitdraagt; respondenten plaatsen deze functie zowel in het voor- als tegenvlak.

Ook de directeuren en afdelingshoofden worden relatief veel invloed toebedeeld. Deze functiegroepen worden hoofdzakelijk in het voorvlak geplaatst, waarmee zij beschouwd kunnen worden als een voorbeeld voor samenwerking. Zij worden zowel bij 'helpend' als 'leidend' gepositioneerd wat geassocieerd wordt met coöperatief gedrag zoals het stimuleren van samenwerken en het bewaken van de voortgang. Ook teamleiders genieten invloed en worden overtuigend in het voorvlak gepositioneerd. Hun gedrag kan als 'helpend' worden geduid, wat geassocieerd wordt met het stimuleren en ondersteunen van samenwerking.

Het totaaloverzicht laat zien dat, in lijn met de vorige metingen, de informele verhoudingen grotendeels overeen komen met de formele hiërarchie. De stadsdeelsecretaris wordt de meeste invloed toebedeeld en de teamleiders de minste. Daarnaast kan worden gesteld dat, met uitzondering van de stadsdeelsecretaris, de andere functiegroepen de noodzaak tot samenwerking uitdragen. Dit wordt het sterkst gedaan door de teamleiders die samenwerking stimuleren en ondersteunen.



Figuur 7.13 Arena meting 4.

Vergelijking meting 4 met meting 3

Mindset

Een vergelijking van meting 4 met meting 3 leidt tot de vaststelling dat de afname van de collectiviteit in meting 3 verder heeft doorgezet. In meting 4 is geen collectiviteit meer zichtbaar. Dit is af te leiden uit het verdwijnen van een centrale waardenlijn, de beperkte verbindingen tussen de waarden en het grote aantal zwevende waarden. De centrale waardenlijn uit meting 3, te weten 'kerntaken goed uitvoeren → werk goed doen → werkplezier/voldoening/goed voelen' bestaat nog steeds in meting 4 maar is verzwakt.

Net als in meting 3 is in meting 4 sprake van een relatief hoog aantal persoonlijke waarden. Ook in deze meting kan er gesproken worden over een mindset waarbij de aandacht voor persoonlijk welbevinden een belangrijke plaats inneemt, zij het in mindere mate dan in de vorige meting. In meting 3 werd persoonlijk welbevinden voornamelijk bereikt middels aandacht voor het primaire proces. In meting 4

blijkt dit ook voort te komen uit organisatiewaarden zoals ‘collega’s helpen’ en ‘samenwerken’. Het aantal bedrijfskundige waarden is toegenomen en ligt (weer) in lijn met meting 1. Naast ‘resultaatgerichtheid’ spelen nu ‘duidelijkheid’ en ‘kostenbeheersing’ een duidelijke rol. De toename van het aantal bedrijfskundige waarden impliceert dat er meer focus komt te liggen op het (opnieuw) op orde brengen van de bedrijfskundige kant van de organisatie. Het aantal primaire proceswaarden is afgenomen. ‘Kerntaken goed uitvoeren’ en ‘werk goed doen’ zijn nog steeds twee belangrijke waarden in de mindset, maar zijn minder relevant ten opzichte van de andere metingen. Ten slotte is het aandeel maatschappelijke waarden iets toegenomen, wat impliceert dat er (hernieuwde) aandacht is voor de maatschappelijke bijdrage van de organisatie aan de omgeving.

Arena

Een vergelijking van de arena van meting 4 ten opzichte van meting 3 laat zien dat er overeenkomst bestaat tussen de formele hiërarchie en de informele invloedrelaties. Deze overeenkomst is daarmee zichtbaar in alle metingen. In meting 4 is de invloedafstand tussen de directeuren, afdelingshoofden en teamleiders verder afgenomen. Opvallend daarbij is dat, naast de teamleiders en afdelingshoofden, in meting 4 ook de directeuren overwegend beschouwd worden als een voorbeeld voor samenwerking. Dit impliceert dat de samenwerking, die van onderop werd opgestart, tot aan het directieniveau is uitgebreid.

Integratie en conclusie

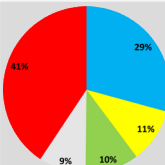
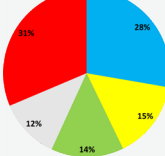
Het beeld in meting 4 is die van een cultuur in ontbinding. De collectiviteit is nagenoeg verdwenen. Dit impliceert dat er weinig waarden zijn die door (het grootste deel) van de organisatieleden gedeeld worden en dat een gemeenschappelijke identiteit ontbreekt. Het belang van samenwerken wordt breed in de organisatie uitgedragen. Dit is zichtbaar in zowel de mindset als in de arena. De bottom-up ingezette samenwerking wordt nu ook door de directie uitgedragen.

7.7 Beantwoording deelvraag 2

Het antwoord op deelvraag 2 wordt gegeven door middel van een samenvatting en een onderlinge vergelijking van de cultuurmetingen.

Deelvraag 2: Hoe kan de cultuurverandering van Nieuw-West worden beschreven?

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in drie onderdelen. Allereerst wordt deelvraag 2 op hoofdlijnen beantwoord. Vervolgens wordt een uitsplitsing gemaakt in de ontwikkeling van de mindset en van de arena gedurende de onderzoeksperiode.

Me- ting	Term die de cultuur om- schrijft	Mindset			
		Centrale waar- den	Centrale waarden- lijn(en)	Indicatie voor collectiviteit mindset	Verhouding type waarden
1	focus	werkplezier resultaatgericht	efficiëntie>resultaat- gerichtheid>goed voelen & voldoening	ja	
2	consoli- datie	werkplezier resultaatgericht- heid	samenwerken>resul- taatgericht- heid>voldoening	ja	
3	verande- ring	werkplezier werk goed doen kerntaken goed uitvoeren	kerntaken goed uitvoeren>werk goed doen>goed voelen/voldoening/ werkplezier	nee	
4	ontbin- ding	werkplezier kerntaken goed uitvoeren	geen centrale lijn	nee	

Tabel 7.1 Totaaloverzicht resultaten per cultuurmeting.

	Arena			
Afname/toename collectiviteit mindset t.o.v. vorige meting	Absolute machtsafstand in arena t.o.v. vorige meting	Relatieve (onderlinge) machtsafstand t.o.v. vorige meting	Uitdragen samenwerking t.o.v. vorige meting	Hoofdkwadrant
n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	SDS: boven/tegen DIR: boven/verdeeld AH: boven/verdeeld TL: boven/samen
toename	afname	afname	SDS: gelijk DIR: toename AH: toename TL: toename	SDS: boven/verdeeld DIR: boven/verdeeld AH: boven/verdeeld TL: boven/samen
afname	afname	afname	SDS: toename DIR: toename AH: toename TL: toename	SDS: boven/verdeeld DIR: boven/verdeeld AH: boven/samen TL: boven/samen
afname	afname	afname	SDS: toename DIR: toename AH: geen verschil TL: geen verschil	SDS: boven/verdeeld DIR: boven/samen AH: boven/samen TL: boven/samen

Tabel 7.1 - gecontinueerd Totaaloverzicht resultaten per cultuurmeting.

1. Resultaat op hoofdlijnen

De weergave van de belangrijkste resultaten per meting leidt tot de vaststelling dat de organisatiecultuur gedurende de onderzoeksperiode diepgaand maar niet duurzaam is veranderd (zie tabel 7.1). De inhoudelijke verandering kan worden vastgesteld doordat het centrale waardenpatroon zowel qua inhoudelijke waarden als waardetypen is veranderd. De nadruk ligt daarbij op de verandering die zichtbaar is tussen periode 1 (meting 1 en 2) enerzijds en periode 2 en 3 (meting 3 en 4) anderzijds. In periode 1 raakt de organisatiecultuur sterker gecollectiviseerd, van 'focus' naar 'consolidatie'. Dit impliceert dat de organisatieleden in deze periode in toenemende mate naar elkaar toe zijn gegroeid in termen van wat binnen de organisatie als belangrijke waarden en uitgangspunten worden beschouwd die tot

uiting komen in het organisatiegedrag. Daar wordt sterk directief op aangestuurd door de stadsdeelsecretaris en de directie. In periode 2 en 3 wordt vastgesteld dat de collectiviteit afneemt en uiteindelijk verdwijnt (van 'verandering' naar 'ontbinding'). De diepgaande verandering heeft daarmee niet geleid tot een nieuw duurzaam evenwicht.

De arena is gedurende de gehele onderzoeksperiode in beweging waarbij met name de stadsdeelsecretaris en de directie aan invloed verliezen. Ondanks dat er gedurende de onderzoeksperiode meer samenwerking plaatsvindt kan er in de vierde en laatste meting nog nauwelijks gesproken worden over gemeenschappelijkheid binnen de organisatiecultuur.

2. Ontwikkeling van de mindset

In meting 1 en 2 is er sprake van collectiviteit in de mindset, onder andere zichtbaar in veel gedeelde waarden, de centrale waardenlijn en sterke relaties tussen de centrale waarden. In meting 3 neemt de collectiviteit af en in meting 4 kan niet meer gesproken worden over culturele collectiviteit. Het gebrek aan collectiviteit in meting 4 is een belangrijke indicator voor een gebrek aan gemeenschappelijke waarden en overtuigingen binnen de organisatie die het gedrag vormgeven.

Verder kan worden vastgesteld dat de centrale waardenlijn gedurende de onderzoeksperiode is veranderd. De focus op de bedrijfskundige waarde 'resultaatgerichtheid' is sterk aanwezig in meting 1 en 2 en geldt als een primaire voorwaarde voor het bereiken van de persoonlijke waarde 'voldoening'. In meting 3 en 4 is dit veranderd naar de primaire proceswaarde 'werk goed doen' en de (eigen) 'kerntaken goed uitvoeren'. Dit impliceert dat de focus op het behalen van resultaten op basis van de eigen taken is vervangen door een focus op de taken *an sich*. Met andere woorden, niet meer het resultaat van het werk maar het werk zelf staat in toenemende mate centraal. Het eigen werk naar behoren (kunnen) uitvoeren is in de laatste onderzoeksperiode de belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van voldoening.

Ook de verhouding tussen de waardetypen is aan verandering onderhevig. Verhoudingsgewijs kan worden gesteld dat gedurende de onderzoeksperiode de persoonlijke waarden de overhand hebben. Dat impliceert dat er gedurende de onderzoeksperiode behoefte is aan waarden die gerelateerd zijn aan persoonlijk welbevinden. Daarnaast worden er relatief veel bedrijfskundige waarden gerapporteerd. Daarmee kan worden gesteld dat er relatief veel belang wordt gehecht aan de bedrijfskundige zaken die ondersteunend zijn aan het primaire proces, zoals het op orde brengen van de financiën en het afstemmen van de werkprocessen. Tijdens meting 2, oftewel de fase van sterke culturele collectiviteit ('consolidatie'), is er in relatie tot de andere metingen veel aandacht voor maatschappelijke waarden. Dit impliceert dat in die meting de maatschappelijke opgave van de organisatie het sterkst aanwezig is. In meting 3 en 4 vermindert met name de aandacht voor de maatschappelijke waarden en de primaire proceswaarden. Daar staat tegenover dat de primaire proceswaarden 'kerntaken

goed uitvoeren' en 'werk goed doen' in deze periode als kernwaarden kunnen worden beschouwd.

3. Ontwikkeling van de arena

Er bestaat een duidelijke overeenkomst tussen de formele hiërarchie (het organogram) en de informele invloedsrelaties tussen de leidinggevende niveaus. De stadsdeelsecretaris wordt als meest invloedrijk gepercipieerd, gevolgd door de directeuren, afdelingshoofden en de teamleiders. Gedurende de onderzoeksperiode zijn er met betrekking tot de arena twee hoofdontwikkelingen zichtbaar. De eerste ontwikkeling is dat de invloedafstand tussen de niveaus steeds minder groot wordt. Dit komt met name doordat de stadsdeelsecretaris en de directeuren gemiddeld lager op de invloedsas gepositioneerd worden, dichterbij het invloedsniveau van de afdelingshoofden en teamleiders. Dit geeft de indicatie dat gedurende de onderzoeksperiode de stadsdeelsecretaris en directie minder invloed genieten. Een tweede ontwikkeling is het nastreven van samenwerking binnen de organisatie, die met name vanaf onderaf zijn beslag krijgt. Werden in meting 1 enkel de teamleiders beschouwd als een voorbeeld voor samenwerken, in meting 4 is dat uitgebreid met de afdelingshoofden en directeuren. Dit geeft het beeld van een organisatie waarbij samenwerking volgens de cultuurmeting steeds belangrijker wordt. Deze beweging leidt er zoals eerder gesteld niet toe dat er meer culturele collectiviteit in de organisatie ontstaat. Met andere woorden, meer aandacht voor samenwerking in gedrag gaat in dit geval niet gepaard met een versterking van de collectiviteit.

7.8 Deelconclusie

In het tweede onderzoeksspoor is de verandering van de organisatiecultuur geanalyseerd en beschreven. Daarmee is de tweede deelvraag beantwoord. In periode 1 vindt er een versterking van de collectiviteit plaats, zichtbaar door de aanwezigheid van enkele kernwaarden die onderling zijn verbonden en onderdeel uitmaken van een centrale waardenlijn. In periode 2 vindt er een diepgaande cultuurverandering plaats die gekenmerkt wordt doordat andere kernwaarden centraal komen te staan: niet het resultaat van het werk, maar het werk zelf komt in toenemende mate centraal te staan.

Deze nieuwe kernwaarden worden in periode 3 snel zwakker omdat de collectiviteit afneemt tot een niveau dat lager ligt dan bij de eerste meting. Daarmee is de diepgaande cultuurverandering niet verduurzaamd.

De verandering in de mindset gaat gepaard met een beweging in de arena waarbij de machtsafstand tussen de verschillende leidinggevende functies kleiner wordt. Aan het einde van de onderzoeksperiode kan er vanwege een gebrek aan collectiviteit nog nauwelijks gesproken worden over een gedeelde organisatiecultuur.

8 Resultaten onderzoekspoor 3: beleving van de veranderperiode

8.1 Inleiding

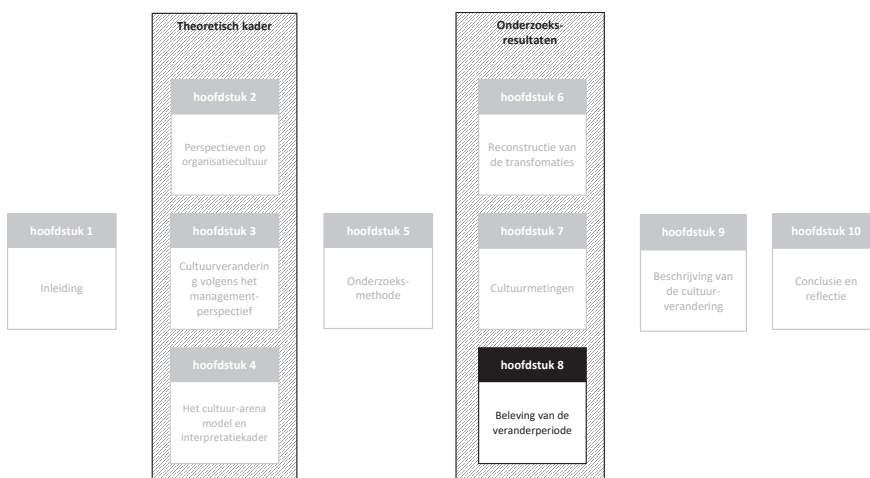
In de vorige twee hoofdstukken werden de resultaten uit de eerste twee onderzoekssporen weergegeven, te weten de reconstructie van de transformaties en de verandering van de organisatiecultuur. De resultaten uit deze onderzoekssporen werden beide samengevat waarmee de eerste twee deelvragen van dit onderzoek zijn beantwoord. In dit hoofdstuk staat het derde van de drie onderzoekssporen centraal. In dit onderzoekspoor (spoor 3) komen de leidinggevendenden zelf aan het woord. De betekenis die zij zelf aan de verandering geven wordt beschreven aan de hand van zeven thema's. De samenvatting van en reflectie op deze thema's leiden tot een antwoord op de derde deelvraag van dit onderzoek:

3. Hoe hebben de leidinggevendenden van Nieuw-West de verandering beleefd?

Opbouw van het hoofdstuk

Er wordt gestart met een korte herhaling van het interpretatiekader dat gehanteerd wordt voor de weergave van de beleving van de verandering (8.1). Om de beleving van een periode helder weer te kunnen geven is er gekozen om te werken met thema's (8.2) Deze worden elk onderbouwd met beschrijvingen en quotes van respondenten (8.3). Op basis van de zeven geïdentificeerde thema's wordt ten slotte een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag (8.4) en wordt afgesloten met

een deelconclusie (8.5).



8.2 Analyse en interpretatiekader

Om de beleving van een periode helder weer te geven is, zoals toegelicht in hoofdstuk 5.2, gekozen om te werken met 'thema's'. De thema's zijn hierbij geoperationaliseerd als de kenmerken, onderwerpen en patronen die verband houden met dan wel een rol spelen bij de cultuurverandering. De identificatie van de thema's is uitgevoerd aan de hand van de resultaten uit onderzoeksspoor 1 en 2, respectievelijk uitgewerkt in hoofdstuk 6 en 7. In beide onderzoekssporen is op basis van een grote hoeveelheid data gezocht naar thema's.

De inhoudelijke uitwerking van de thema's gebeurt aan de hand van de beschrijving en interpretaties die de directeuren en afdelingshoofden eraan hebben toegekend. Met hen zijn de jaarlijkse logboekgesprekken gehouden waarin is gevraagd hoe binnen hun directie of afdeling de verandering is beleefd.²³

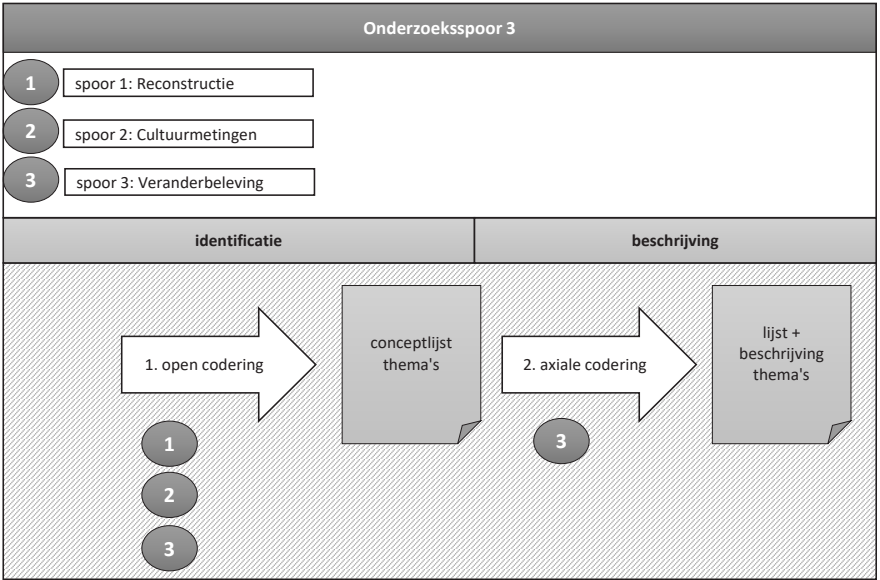
De thema's zijn geïdentificeerd op basis van open codering. Open codering betreft een inductieve analyse die is uitgevoerd op twee manieren. Allereerst is op basis van de resultaten uit spoor 1 (reconstructie) en spoor 2 (cultuurmetingen) bepaald welke thema's te identificeren zijn. Vervolgens is in de getranscribeerde gespreksverslagen van de logboekgesprekken gezocht naar additionele thema's. Dit heeft geleid tot de toevoeging van één thema. Na de vaststelling van de conceptlijst zijn de thema's nader uitgewerkt door middel van axiale codering: het

²³ In periode 3 is vanwege de ingrijpende hervorming en reorganisatie gekozen halfjaarlijks interviews te houden.

samenbrengen van de tekstfragmenten en zoeken naar gemeenschappelijkheid. Hiermee kan de dominante (c.q. sterkst aanwezige) betekenisconstructie worden geobjectiveerd en beschreven. Met andere woorden, de resultaten zijn de gemene deler van de interpretaties en de betekenissen die de respondenten aan de thema's hebben toegekend (Lofland & Lofland, 1995).

Identificatie van thema's van de verandering	
•	Definitie: de kenmerken, onderwerpen en patronen die verband houden met dan wel een rol spelen bij cultuurverandering.
•	Zijn vast te stellen op basis van spoor 1 (reconstructie) en 2 (cultuurmetingen) of op basis van de logboekgesprekken.
•	Zijn van betekenis gedurende de gehele dan wel het grootste deel van de onderzoeksperiode.

Tabel 8.1 Criteria bij de identificatie van de thema's.



Figuur 8.1 Opzet van onderzoeksspoor 3.

De thema's worden weergegeven in tabel 8.2. Naast het thema in kolom 1 staat in kolom 2 vermeld op basis van welke resultaten het thema is vastgesteld. In kolom 3 wordt de toelichting gegeven waar de vaststelling op is gebaseerd. In de vierde kolom wordt ten slotte een definitie van het thema gegeven. Deze set aan onderzoeksstappen wordt toegelicht in hoofdstuk 5.2.

Thema	Bron	Toelichting	Definitie
1. Interne heroriëntatie	Logboek gesprekken	De positie en opgave van de organisatie verandert ingrijpend.	De herijking van de nieuwe opgave van de organisatie en de eigen rol daarbinnen.
2. Externe oriëntatie	Spoor 1 + 2	De focus wordt verlegd naar (het anticiperen op) besluiten die op concerniveau worden genomen.	Uitbreiding van de betrekkingen en (invloeds)relaties die de organisatie heeft met het concern.
3. Leiderschap	Spoor 1 + 2	De visie en aansturing van de stadsdeelsecretaris en directie drukken een belangrijke stempel op de organisatie.	De aansturing van de organisatie door de stadsdeelsecretaris, geflankeerd door de directie.
4. Samenwerking	Spoor 1 + 2	Vormt een belangrijk onderdeel van de mindset en het gedragsrepertoire.	De onderlinge afstemming en gezamenlijke inspanning binnen de stadsdeelorganisatie gericht op het uitvoeren van het primaire proces.
5. Resultaatgerichtheid	Spoor 1 + 2	Vormt een belangrijk onderdeel van de mindset, met name in periode 1.	Het creëren en versterken van effectiviteit binnen de financieel gestelde kaders.
6. Onzekerheid (werkplezier)	Spoor 1 + 2	Vormt een belangrijk onderdeel van de mindset en wordt geïnterpreteerd als een uiting van onzekerheid.	Gevoel van onzekerheid dat medewerkers ervaren over de toekomst van de organisatie en hun positie daarbinnen.
7. Werk goed doen	Spoor 1 + 2	Vormt een belangrijk onderdeel van de mindset, met name in periode 2 en 3.	Zorgdragen voor het goed uitvoeren van het (eigen) primaire proces, met name tijdens een hoge mate van organisatiedynamiek.

Tabel 8.2 Samenvatting en beschrijving van de thema's.

8.3 Beschrijving van de thema's

In deze paragraaf worden de thema's die een rol spelen bij de cultuurverandering een voor een besproken. Deze worden toegelicht en uitgewerkt in de vorm van een beschrijving van wat de respondenten over het thema hebben gerapporteerd in de logboekgesprekken. Bij de beschrijving van het thema wordt het volgende stramien aangehouden:

- **Inleiding en legitimatie:**
Inleiding waarin de identificatie van het thema wordt toegelicht en verantwoord.
- **Definitie en veranderrichting:**
Definitie, gebaseerd op de dominante betekenis die de respondenten aan het thema hebben toegekend. De 'veranderrichting' bestaat uit een kernachtige samenvatting van de ontwikkeling die het thema heeft doorgemaakt gedurende de onderzoeksperiode.
- **Ontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode:**
Beschrijving van de ontwikkeling die het thema doormaakt gedurende de onderzoeksperiode. Dit wordt gedaan in de vorm van een algemene beschrijving van wat de respondenten per onderzoeksperiode over het thema hebben gemeld in de logboekgesprekken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de drie periodes.

Bij de beschrijvingen wordt ten behoeve van de leesbaarheid gewerkt met grijze tekstkaders. Het tekstkader plaatst het thema in een context (Yin, 2011). Het gaat bijvoorbeeld over de oorzaken voor het ontstaan van het thema of het geeft een overzicht van verschillende betekenissen die er door de respondenten aan zijn gegeven. In de beschrijving worden namen en afkortingen van diverse actoren gehanteerd. Een overzicht hiervan staat weergegeven in bijlage 2.

Thema 1: interne heroriëntatie

Inleiding

'Interne heroriëntatie' kan als thema worden geïdentificeerd omdat medewerkers gedurende de onderzoeksperiode een ander beeld krijgen van de positie en de opgave van de organisatie en hun eigen rol daarbinnen. Dit blijkt uit de logboekgesprekken waarin leidinggevend en te kennen geven zich in steeds grotere mate voor te bereiden op de aangekondigde bestuurlijke hervorming en reorganisatie die aan het einde van de onderzoeksperiode van start gaat. In periode 1 werd de organisatie beschouwd als een grote en zelfstandige organisatie met een bepalende rol in de stadsdeelomgeving. In periode 2 en 3 veranderde dit beeld naar een kleine en onzelfstandige organisatie die opereert als een verlengstuk van de gemeente Amsterdam. Anders gezegd, de organisatie verandert

volgens de leidinggegenden van een ‘geheel dat moest worden opgebouwd’ naar een ‘onderdeel dat moest worden ontbonden’. Voor de meesten betekent dit een fundamentele breuk met hoe zij tot dan toe de rol en de opgave van de stadsdelen hadden opgevat. Immers, vanaf de start in medio jaren tachtig waren de stadsdelen continu in omvang, budget en taakomschrijving gegroeid. Met de mogelijkheid van de afschaffing of van een sterke reductie hadden weinig medewerkers rekening gehouden.

Definitie thema	De herijking van de nieuwe opgave van de organisatie en de eigen rol daarbinnen.
Veranderrichting	De gezamenlijke opgave om te komen tot een nieuwe organisatie wordt verlaten ten behoeve van het voorbereiden op een ingrijpende hervorming en reorganisatie.

Signalen van een ingrijpende verandering volgens de respondenten

Zowel vóór als tijdens de onderzoeksperiode wordt aan de hand van verschillende signalen duidelijk dat de organisatie in de vorm van een groot en relatief autonoom stadsdeel onhoudbaar is geworden.

Reeds in 2010 wordt met de vaststelling van het nieuw bestuurlijk stelsel duidelijk dat een deel van de autonomie van het stadsdeel belegd wordt bij het college. Er lijkt echter sprake van een ‘papieren vaststelling’ omdat het college zich tot dan toe weinig tot niet heeft bemoeid met het beleid en de financiën van het stadsdeel. Met het opleggen van een bezuinigingsopdracht aan het concern, waaronder de stadsdelen, wordt duidelijk dat de verhoudingen zijn gewijzigd. Van een nevenschikking tussen stadsdelen en college is geen sprake meer. Deze opdracht overstijgt de eigen stadsdeel-ontwikkelopdracht.

Tegelijkertijd wordt duidelijk dat er een grote kans bestaat op een wetswijziging waardoor de autonome positie van de deelgemeenten dreigt te verdwijnen. Echter, binnen het stadsdeel wordt over het algemeen gedacht dat de stadsdelen niet zo kort na de herindeling weer worden afgebroken maar voor een groot deel in de huidige vorm blijven bestaan.

Het echte besef dat de stadsdeelorganisatie niet meer over zichzelf beschikt en slechts een beperkte en uitvoerende functie behoudt, ontstaat op het moment van de publicatie van de kadernota medio 2012, gevolgd door de presentatie van het nieuw bestuurlijk stelsel. Voor de medewerkers betekent dit de bevestiging van een nieuwe realiteit. Er blijven slechts beperkte beleidstaken over bij een sterk in omvang gereduceerd stadsdeel.

Ontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode

In periode 1 wordt Nieuw-West beschouwd als een zelfstandige organisatie die moet worden opgebouwd. Na de financiële integratie richten de medewerkers zich op de nieuwe taak, het in gezamenlijkheid ontwikkelen en uitvoeren van beleid gericht op het dienen van de belangen van de inwoners van Nieuw-West.

Binnen de organisatie worden op directieniveau de signalen besproken die een tegenovergesteld beeld laten zien, namelijk een mogelijke opheffing van het stadsdeel na de effectuering van de nieuwe wetgeving.

In periode 2 (zomer 2012) ontstaat met de presentatie van de kadernota het besef bij de leidinggevendenden en medewerkers dat de gezamenlijke opgave van de organisatie geen doel meer dient. De doelstelling van een stadsdeelorganisatie als de primaire beleidsontwikkelaar en uitvoerder van de overheidstaken verandert in die van een kleine uitvoeringsorganisatie die in opdracht werkt en centraal wordt aangestuurd door het college van B&W. Het beeld ontstaat dat het stadsdeel zal transformeren tot een uitvoeringsorgaan van de stad.

- *Er komt nu een beweging van buiten, bestaan wij over twee jaar nog?* (afdelingshoofd)
- *Potjandorie drie jaar over gedaan voordat we met z'n allen een beetje wisten hoe we het deden in Nieuw-West, gaan we weer veranderen.* (afdelingshoofd)
- *(..) zo waanzinnig jammer want nu pas zijn we in de fase aangekomen dat we zouden kunnen oogsten en voor het nieuwe bestuur een goed geoliede machine neerzetten.* (afdelingshoofd)
- *Het is nog anderhalf jaar, daarna eindigt het in deze vorm, dan ga je geen grote reorganisaties meer op touw zetten. Wat doe ik en wat laat ik? Dat is frustrerend en geeft geen energie. Met name werkprocessen, ik wil iets verbeteren, kost een half jaar, is het dan nog zinzig?* (afdelingshoofd)
- *(..) een nieuw beleidsstuk maken of plan maken is altijd eerst de vraag: waarom? Wat is het nut hiervan?* (afdelingshoofd)
- *Er is nu een andere agenda; hoe zorgen we ervoor dat wat er over blijft van het stadsdeel, dat dat nog dermate significant is, dat we nog een toegevoegde waarde hebben?* (directeur)

De verandering van de rol van het stadsdeel tot een uitvoeringsorganisatie leidt bij de medewerkers tot een proces van heroriëntatie op de organisatie en hun rol daarbinnen. De inspanningen om de organisatie en het beleid door te ontwikkelen worden vanaf dat moment beschouwd als onnodig of zelfs als contraproductief omdat het stadsdeel in de bestaande vorm geen toekomst (meer) lijkt te hebben. Voor de meeste medewerkers is niet duidelijk wat de implicaties zullen zijn voor hun eigen functie. Bovendien is onduidelijk of en voor wie er na de reorganisatie nog wel plaats blijft. Het leidt tot veel onzekerheid en negatieve emoties zoals frustratie en cynisme omdat het gevoel bestaat dat wat er in korte tijd is opgebouwd nu voor niets is geweest (zie ook thema 6 'onzekerheid').

- *Een offensieve houding, een wat eigenzinnige houding en een sterke houding van de ambtelijke organisatie, die slaat om naar meegaand, wat defensief. In plaats van initiërend naar reagerend. We wachten het af, het overkomt ons wel, alsof de strijd gestreden is.* (directeur)
- *Wij zijn ook bezig met het voor een deel afbreken van de organisatie. Maar*

goed dat is de invloed van de omgeving op ons. (afdelingshoofd)

- *Het beleid gaat naar centraal. Daar zijn we al twee jaar mee bezig. Maar nu krijgt het veel meer z'n beslag omdat je aan mensen vraagt om taken te doen waar ze niet meteen voor staan te trappelen. (afdelingshoofd)*
- *Nu weer de opheffing, dus je blijft maar bezig. Al die energie, en nu krijg je weer een nieuwe tijdshorizon, waar ga ik nu wel of geen energie meer opzetten. (afdelingshoofd)*
- *Het besef is er niet dat je bezig bent met het maken van een geoliede machine. We zijn in de transitiefase. (afdelingshoofd)*

In periode 3 wordt de focus verlegd naar het concern (zie thema 2 'externe oriëntatie') en het voorbereiden op de nieuwe organisatie. Het wordt langzaam duidelijk wat de invulling wordt van het 'stadsdeel nieuwe stijl' zoals aangekondigd werd in de kadernota het jaar ervoor. In deze periode staat voor de medewerkers de anticipatie op de reorganisatie en de zoektocht naar hun eigen rol daarbinnen centraal. Dit heeft tot gevolg dat er nagenoeg niet meer wordt geredeneerd in termen van een gezamenlijke stadsdeelopgave. Stadsdeel Nieuw-West lijkt als losstaande entiteit in het collectieve bewustzijn te zijn verdwenen. Daarvoor is in de plaats gekomen het zoeken naar manieren om het eigen werk binnen de nieuwe organisatieconfiguratie te kunnen continueren.

- *Iedereen is bezig met na maart. En dan kunnen we elkaar wel helpen hoe we daar dan het best op voorbereid kunnen zijn. (afdelingshoofd)*
- *Nou gewoon ineens minder belangstelling voor allerlei dossiers, vooral de pijlerdossiers waar je je tanden in moet zetten, waarvoor je moet trekken, daar zitten ze ontspannener in, zo van ja dat gaat toch niet meer lukken in deze periode dus laat dat maar. (afdelingshoofd)*
- *Je ziet dat DT ook heel erg bezig is met hun ding richting de centrale stad en de bestuurlijke herindeling. Dus eerlijk gezegd hebben ze niet zo veel tijd voor de organisatie. (afdelingshoofd)*
- *Ja, naarmate het uur nadert, zullen mensen hun blik steeds meer wenden naar hun nieuwe werkplek. Daar zitten we nu middenin. (directeur)*
- *De laatste keer dat we over deze organisatie hebben gesproken is, nou, weet ik niet meer. (afdelingshoofd)*

Thema 2: externe oriëntatie

Inleiding

'Externe oriëntatie' kan als thema worden geïdentificeerd omdat de leidinggevend en medewerkers steeds meer gedwongen worden hun focus op de implementatie van de fusie te verleggen naar het voorbereiden en anticiperen op de besluiten die op concernniveau worden genomen. Dit impliceert dat er in toenemende mate sprake is van een externe oriëntatie richting de andere partijen

op het niveau van het gemeentebestuur. Dit blijkt uit de reconstructie (spoor 1) waarbij de anticipatie op de wensen van het college en het bestuur in steeds sterkere mate centraal komt te staan, ten koste van die van de eigen organisatie. Daarmee verplaatst het systeem-in-focus van Nieuw-West zich naar de gemeente Amsterdam. De betrekkingen en (invloeds)relaties met het bestuur worden daarmee snel belangrijker voor de toekomst van de organisatie.

Definitie thema	Uitbreiding van de betrekkingen en (invloeds)relaties die de organisatie heeft met het bestuur.
Verandering	De organisatie raakt sterker verbonden met het bestuur. De nieuwe relaties die daardoor ontstaan leiden tot nieuwe verhoudingen tussen het stadsdeel en het bestuur.

Ontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode

Na de herstructurering in 2010, waarbij de stadsdelen een taakrijke positie hebben verworven in ruil voor het afstaan van een deel van hun autonomie, wordt duidelijk dat de machtsverhoudingen binnen het stadsdeel zijn veranderd. Dit komt tot uiting in de door het college opgelegde dubbele bezuiniging (inverdieneffect van de stadsdeelfusie en het breedbestuurprogramma 'Één stad één opgave'). Tijdens periode 1 is de organisatie sterk intern gericht; de implementatie in periode 1 kenmerkt zich door een focus op financiën en de verdere implementatie van de fusie die kort daarvoor is uitgevoerd. Met de opgelegde bezuinigingen wordt voor het eerst het signaal afgegeven dat de besluiten van het college op bestuursniveau een verregaande invloed hebben op het stadsdeel, bijvoorbeeld op de begroting van het stadsdeel en in het verlengde daarvan de ruimte voor beleidsontwikkeling. Dit is voor veel medewerkers van het stadsdeel een nieuw besef; lang bestond de perceptie dat de stadsdeelorganisatie een eigen autonome opdracht te vervullen had binnen het eigen stadsdeel, waarbij het bestuur zich beperkte tot de stadsbrede en grootstedelijke vraagstukken, zie ook thema 1 'interne heroriëntatie'.

- *Het is wel een gek gevoel om in een verdomhoekje te zitten want toen ik hier 10 jaar geleden kwam waren de stadsdelen in de lift, moesten zelfstandig worden. Het credo was decentraal wat kan en centraal wat moet, en nu is het omgekeerd, dus je merkt dat je wat aan invloed inboet. (directeur)*
- *Ja, ik weet niet of ik het mag vertellen nu, maar ja het heeft invloed. 1 stad 1 opgave, financieel gezond, bestuurlijke gevolgen 2014 hebben allemaal hun gevolg. (afdelingshoofd)*

In periode 2 wordt de externe oriëntatie van het stadsdeel richting het bestuur sterker. Er ontstaat een machtsconflict tussen de stadsdelen enerzijds en de centrale stad anderzijds over de toekomst en de bevoegdheden van de stadsdelen. De stadsdeelsecretaris en het directieteam worden in toenemende mate genooddaakt zich te concentreren op het niveau van het stadsdeel, bijvoorbeeld door deel

te nemen aan stadsbrede gremia waarin gesproken wordt over de toekomst en structuur van de gemeenteorganisatie. Hierdoor ontstaan nieuwe verhoudingen en verbindingen tussen de stadsdeelorganisatie en andere organisaties binnen het concern zoals de Diensten. De vertegenwoordigers van Nieuw-West trachten deze relaties te beïnvloeden door het verdedigen van de verworven bevoegdheden van het stadsdeel en het presenteren van ‘good practices’ van het stadsdeelbeleid. Het gevolg van het acteren op het concernniveau is dat de stadsdeelsecretaris en directeuren minder tijd hebben voor en minder aandacht besteden aan de aansturing van de eigen organisatie (zie thema 3 ‘leiderschap’). Daarmee wordt de boodschap afgegeven dat het ontwikkelen van beleid ondergeschikt raakt aan het anticiperen op een concernbrede reorganisatie. De leidinggevendenden spreken in deze periode over een grote diversiteit aan overleggremia binnen het concern waar slechts beperkt zicht op is.

- *Nou toen kwam dat voornemen om de stadsdelen op te heffen bij het kabinet. Dat was na de fusie maar heel snel na de fusie. En dat was net het moment dat wij als concern Amsterdam met elkaar in discussie gingen.* (afdelingshoofd)
- *Er is ook nog zoiets als een politieke strijd. De voorzitters van de stadsdelen vinden wat, dat zijn eigenlijk de eerste gesprekspartners. Maar je hebt ook nog de PvdA die vindt wat, plus de andere partijen. En dan heb je nog de formele lijnen, dus die zitten allemaal aan dat schaakbord.* (directeur)
- *(..) veel medewerkers hebben zoiets van ja het is allemaal zo groot, ik kan het niet overzien.* (afdelingshoofd)

Oorzaken voor het conflict tussen stadsdeel en het college volgens de leidinggevendenden

In het verlengde van de mogelijke hervorming is binnen het gemeenteconcern opnieuw discussie ontstaan over de bevoegdheden van de stadsdelen. Door de verwachte wetswijziging, in combinatie met de financiële kwetsbaarheid, komt deze discussie in een stroomversnelling terecht. Het college spreekt in het bezuinigingsprogramma van een ‘gezamenlijke opgave’. Dit wordt door Nieuw-West echter niet zo ervaren. De stadsdeelsecretaris mengt zich actief in deze discussie omdat zij het beleid van het concern ervaart als een bedreiging voor de toekomst van de stadsdeelorganisatie. Hierdoor ontstaat een machtsconflict tussen het stadsdeel enerzijds en het concern anderzijds. Dit wordt versterkt doordat de officiële kaders, verhoudingen en structuren van de nieuwe inrichting van het concern (nog) niet duidelijk zijn gemaakt. De stadsdeelsecretaris, geflankeerd door de bestuurders en directie, trachten invloed uit te oefenen op de strategie van het concern en daarmee de continuering van het stadsdeel veilig te stellen.

In periode 3 wordt, met het verschijnen van de perspectief- en de kadernota 2014 met daarin het nieuwe organisatieontwerp voor de gemeente Amsterdam, voor de stadsdeelorganisatie duidelijk dat een ingrijpende reorganisatie onvermijdelijk is geworden. De vele nieuwe verbindingen die worden aangegaan met concernorganisaties zoals de Diensten en de RVE's ten behoeve van de herallocatie van beleid, gecombineerd met de beperkte onderlinge samenwerking, maken dat er nog nauwelijks aandacht is voor de doorontwikkeling van de eigen organisatie. De afstemming met de actoren binnen het concern wordt daarmee een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van de medewerkers. Dit gaat gepaard met de nodige frictie vanwege het machtsconflict dat ontstaat tussen stadsdeel, aangevoerd door de stadsdeelsecretaris, en het concern. Ook de aandacht voor de (doorontwikkeling van) beleidsuitvoering vermindert in rap tempo vanwege het aanstaande bevoegdhedenbesluit.

- *Dus die nevenschikking is wel georganiseerd, maar in de praktijk is er gewoon sprake van een boven- en onderschikking. Dat is een feit. Dat zie je ook in de getalsmatige aanwezigheid van de ambtenaren aan tafel.* (directeur)
- *Straks zijn we alleen nog maar een soort uitvoeringsorgaan van de centrale stad, dat is een essentieel verschil.* (afdelingshoofd)
- *Inhoudelijk gezien over hoe die clusters eruit gaan zien en welke projecten er komen, dat is een politieke machtsstrijd dat wil je niet weten.* (afdelingshoofd)

Met de bestuurlijke hervorming en de reorganisatie in het verschiep wordt in periode 3 duidelijk dat de stadsdelen een groot deel van hun bevoegdheden dienen af te staan aan het college. Het bestaande beeld van 'nevenschikking' tussen centrale stad en stadsdelen verandert in deze periode in 'bovenschikking' en 'onderschikking' doordat duidelijk is geworden dat de belangrijkste besluiten vanaf dat moment worden genomen buiten het zicht van de organisatie, namelijk door het college. De machtsdynamiek tussen de aansturing van het stadsdeel en het concern blijft bestaan met als gevolg dat medewerkers te maken krijgen met diffuusheid in aansturing en loyaliteitsdiscussies tussen de huidige versus toekomstige aansturing. Respondenten geven in deze periode aan dat het belang van de stadsdeelbestuurders (op papier nog bestuurlijk verantwoordelijk) steeds vaker ondergeschikt raakt aan dat van het college.

- *En stadsdelen die eigen autonomie als heilig beschouwden. Dat is in de loop der jaren opgebouwd. En nu komt daar abrupt een einde aan. Ik hoor wel collega's bij de Diensten zeggen van de stadsdelen bestaan niet meer, maar die bestaan natuurlijk nog wel gewoon.* (afdelingshoofd)
- *Voorheen ging ik dan blind voor het stadsdeel en nu constateer ik dat ik die dubbele loyaliteit heb en dat ik voor een keuze kom te staan.* (afdelingshoofd)

Thema 3: leiderschap

Inleiding

‘Leiderschap’ kan als thema worden geïdentificeerd omdat de visie en werkwijze van de stadsdeelsecretaris geflankeerd door het directieteam een belangrijke stempel drukken op de manier waarop de organisatie met de transformaties omgaat.

Uit de cultuurmetingen (spoor 2) blijkt dat de stadsdeelsecretaris tijdens periode 1 als zeer invloedrijk wordt beschouwd ten opzichte van de andere functies; van de directeuren tot aan de medewerkers. Uit de reconstructie (spoor 1) blijkt dat de stadsdeelsecretaris tijdens de implementatie van de fusie zowel inhoudelijk als procesmatig de regie neemt over de organisatie, de beleidsinhoud en de (door)ontwikkeling van het stadsdeel. Op basis van zowel de reconstructie als de cultuurmeting kan er worden gesproken van een duidelijke ontwikkeling in invloedsrelatie: de dominante positie en directieve houding van de stadsdeelsecretaris en de directie ten opzichte van de medewerkers wordt steeds minder sterk. Tijdens de voorbereiding op de reorganisatie wordt er steeds minder sturing ervaren en nemen de afdelingshoofden en teamleiders meer eigen regie.

Definitie thema	De aansturing van de organisatie door de stadsdeelsecretaris, geflankeerd door de directie.
Veranderrichting	De sterk directieve aansturing door de stadsdeelsecretaris en directie wordt steeds meer diffuus gedurende de voorbereiding op de reorganisatie. Aan het einde van de onderzoeksperiode wordt er nog nauwelijks (interne) aansturing ervaren.

Ontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode

Tijdens periode 1 ervaren respondenten een sterke top-down aansturing door de stadsdeelsecretaris en de directie met als gevolg dat zij in hun vrijheidsgraden worden beperkt. Het is de periode waarin de fusie wordt geïmplementeerd en de stadsdeelsecretaris de nadruk legt op controle op alle niveaus van de organisatie. Het is van belang dat de financiën op orde zijn en de projectplannen financieel kloppend zijn. Dit leidt nogal eens tot ‘micromanagement’ waarbij de stadsdeelsecretaris de werkwijze van een medewerker *overruled* of een werkproduct, bijvoorbeeld een beleidsnotitie, zelf overdoet. De invloedrijke positie gecombineerd met een sterke controledrang en een grote hoeveelheid (micro) interventies levert de stadsdeelsecretaris de bijnaam ‘sergeant majoor’ op. Het gevolg van de directieve aansturing door de stadsdeelsecretaris is dat manco’s in de nieuwe organisatie, bijvoorbeeld inhoudelijke overlappingen die bestaan tussen beleid of (organisatie)structuur, in eerste instantie moeilijk bespreekbaar zijn. Een tweede effect dat door de respondenten wordt genoemd is dat medewerkers meer reactief gedrag vertonen omdat zij zelf niet de ruimte krijgen of worden uitgedaagd om zelf oplossingen aan te reiken. De voorkeur van handeling lijkt te liggen bij pragmatisme.

- *De stadsdeelsecretaris bemoeit zich nog met het merk schroefje dat moet worden besteld om hier een schilderij op te hangen. (medewerker)*
- *Pas in oktober was de eerste managementbijeenkomst, dus de aandacht voor nieuwe (sic) organisatie, wat vraagt dat van het management en de organisatie, die hele ontwikkeling is pas in oktober gestart. En de medewerkers waren helemaal niet meegenomen in dit proces. (afdelingshoofd)*
- *Als iemand de aansturing heeft zoals de stadsdeelsecretaris die gaf, daar word ik zelf erg gemakzuchtig van. Als toch altijd iemand het beter weet dan 'be my guest'. (directeur)*

Oorzaken voor de top-down aansturing

Voor de stevige top-down aansturing door de stadsdeelsecretaris gedurende de eerste periode worden door de respondenten drie verklaringen gegeven. De eerste verklaring is dat de stadsdeelsecretaris de blauwdruk van de organisatie naar eigen inzicht heeft ontworpen en hier aan vasthoudt zodat deze kan worden gerealiseerd. Een tweede verklaring wordt gezocht in de persoonlijke leiderschapstijl van de stadsdeelsecretaris zoals zij die eerder heeft getoond in voormalige functies binnen het concern. Een derde verklaring voor de focus op control komt voort uit de situationele factoren van dat moment. Tijdens de fusie staat de opgave tot het synchroniseren van beleid en integreren van financiële posten en systemen centraal. Dit moet worden gedaan in een korte periode van negen maanden. Veel gedragingen en interventies van de stadsdeelsecretaris zijn terug te herleiden tot dit (hoofd)doel. Met als gevolg dat de leiding en medewerkers hier prioriteit aan geven. Onzekerheden in termen van planning en inhoud werden door de stadsdeelsecretaris beschouwd als onwenselijk voor de voortgang van de integratie.

De directeuren en afdelingshoofden hebben met name in periode 1 last van de top-down aansturing en de focus op control van de stadsdeelsecretaris. De directeuren voelen zich genoodzaakt hun aansturing binnen de directies hierop aan te passen zodat er in afstemming met de stadsdeelsecretaris geen frictie ontstaat. Tijdens de heidagen, georganiseerd als start van de organisatieontwikkeling, besluit het directieteam in gezamenlijkheid om meer going-concern te managen. De praktijk blijkt echter weerbarstiger. De aanhoudende beperking in autonomie van de directeuren, die zijn weerslag heeft op de afdelingshoofden, maakt dat beide managementniveaus moeite hebben met het ontwikkelen van de eigen rol en het in praktijk brengen van meer professionele autonomie op de werkvloer.

- *(..) dat is haar (stadsdeelsecretaris, red.) natuurlijke stijl van leidinggeven. Ze heeft wel wat dingen losgelaten, maar ik denk dat als het onrustig wordt dat ze dan wel weer hiernaar terugpakt. (afdelingshoofd)*
- *De stadsdeelsecretaris zegt: "Oké ik ga het goed aansturen, want als iedereen voor zich gaat in deze chaos, wordt de chaos alleen maar groter."*

Dus er is bewust veel aangestuurd door het DT denk ik. Tot irritatie van medewerkers en afdelingshoofden, zo van: "Het is wel erg top-down allemaal." (afdelingshoofd)

- *Geen practice what you preach (bij het DT red.). Dus ze zeggen dat ze veel ruimte en vertrouwen laten, maar gedrag is niet conform. Dat laat te wensen over. (afdelingshoofd)*

In periode 2 krijgt het *going-concern* management, oftewel het lager leggen van verantwoordelijkheden binnen de organisatie en het creëren van meer professionele autonomie, meer zijn beslag.

Oorzaken voor meer going-concern aansturing

Voor de ontwikkeling naar een meer going-concern aansturing worden door de respondenten drie oorzaken genoemd. De meest genoemde oorzaak zijn de gebeurtenissen die plaatsvinden binnen het gemeenteconcern, waardoor zowel de stadsdeelsecretaris als de directeuren zich genoodzaakt voelen om hun aandacht te verdelen tussen het deelnemen aan concernbrede overleggen en het aansturen van de eigen organisatie of directie (zie ook thema 2 'externe oriëntatie'). Dit heeft tot gevolg dat een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden lager in de organisatie belegd worden. Het overleg met de stadsdeelbestuurders wordt vanwege de frequente afwezigheid van de directie in toenemende mate overgenomen door de afdelingshoofden en teamleiders. Een tweede genoemde oorzaak is dat het eerste jaar na de fusie de financiële basis grotendeels op orde is gebracht. Er is geen sprake meer van verschillende jaarrekeningen en de onderliggende projectbegrotingen zijn daar waar mogelijk gekoppeld en geïntegreerd. Dat zorgt ervoor dat er vanuit de directie minder monitoring en interventies op de bedrijfsvoering van het stadsdeel nodig zijn. Een derde oorzaak wordt gezocht bij de start van de organisatieontwikkeling. In het kader van de heidagen voert het directieteam een dialoog over de gewenste aansturing. Het directieteam weet de stadsdeelsecretaris ervan te overtuigen te kiezen voor het delegeren van verantwoordelijkheden boven dirigeren.

- *Onze directeur zegt ook voortdurend dat ze het gaat loslaten en ons in positie gaat brengen. (afdelingshoofd)*
- *(..) en ik zie gewoon heel erg een kentering in dat afdelingshoofden meer positie nemen. (afdelingshoofd)*
- *Ja, dat wel. Ze (directeuren, red.) zijn er zeker mee bezig. Het was heel formeel, heel top-down, en ze proberen nu dingen los te laten. Ik mocht zelfs een directeur vervangen, vroeger mocht dat niet, directeur vervangt directeur klaar. Je merkt wel dat hun overlegvorm informeler is geworden. Waardoor er meer ruimte komt voor afdelingshoofden. (afdelingshoofd)*
- *Ik ben meer weg, soms te vaak weg en dan betrap ik mijzelf erop zeg maar het ontbreken van informatie. (directeur)*

Aan het einde van periode 2 en de start van periode 3 worden de onderlinge invloedsrelaties tussen de managementlagen in de organisatie snel diffuser. Met de voorbereiding op de aanstaande hervorming en reorganisatie wordt het steeds onduidelijker wie precies over welk mandaat beschikt, met name in de relatie tussen directeuren, stadsdeelsecretaris en stadsdeelbestuur. Zowel de stadsdeelsecretaris als de directeuren trachten in deze periode hun invloed te laten gelden binnen het concern, bijvoorbeeld door 'good practices' van stadsdeelbeleid te presenteren. Het gevolg is dat zij veel afspraken met andere partijen binnen het concern hebben. Het komt binnen de organisatie steeds vaker voor dat (beleids)inhoudelijk besluiten door de directie op bepaalde momenten worden 'teruggefloten' door de medewerkers, bijvoorbeeld omdat duidelijk is geworden dat de toekomstige opdrachtgever (het college) andere wensen en behoeften heeft.

- *De stadsdeelsecretaris rent naar al die dingen, maar het is te veel, dus die laat ook dingen glippen, ziet dingen niet, alhoewel ik het een wonder vindt wat ze allemaal wel ziet. Dat ging dan ook in zo'n tempo. (directeur)*
- *Zij ging naar elk overleg (binnen concern, red.), van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat en stuurde ze zoals zij het zag. (directeur)*
- *En ik denk dat het belang op dit moment in deze fase van de organisatie voor haar belangrijker zou moeten zijn dan de wereld buitenshuis en ze (stadsdeelsecretaris, red.) heeft een tijd op veel borden gespeeld. (directeur)*
- *(..) het wordt alleen concreter en dichterbij. En deze vrijdag bijvoorbeeld tijdens een inwerkmomentje met mijn stadsdeelwethouder moet ik al zeggen: "Daar willen we u met alle liefde over adviseren en daar vinden we wat van, maar bent u zich er bewust van dat u daar helemaal niet meer over gaat?" (afdelingshoofd)*

In periode 3, met de hervorming en reorganisatie in aantocht, wordt het steeds duidelijker dat het de stadsdeelsecretaris en directie niet gelukt is hun visie op de toekomst van het stadsdeel over te dragen en de gewenste bevoegdheden en taakinvulling te behouden. Hier wordt verdeeld op gereageerd. Er zijn leidinggevendenden die de intensieve inspanning van de stadsdeelsecretaris voor het behoud van het stadsdeel waarderen. Anderen keuren dit af omdat zij bang zijn dat er uiteindelijk te veel frictie met de andere partijen binnen het concern en het college zal ontstaan. Zowel directeuren, afdelingshoofden als teamleiders worden in steeds grotere mate betrokken bij de voorbereiding op de reorganisatie. Dit heeft als gevolg dat er nog meer lopende taken gedelegeerd worden en als effect dat de invloed van de directie in rap tempo vermindert. Drie maanden voordat de hervormingen en reorganisatie in werking treden verlaat de stadsdeelsecretaris de organisatie. De functie wordt tot aan de start van de hervorming overgenomen door de plaatsvervangend stadsdeelsecretaris in een ad-interim constructie. De aansturing van de stadsdeelsecretaris a.i. wordt door de medewerkers heel anders ervaren. Zij stelt zich minder eisend op richting het concern en stuurt de organisatie enkel op hoofdlijnen aan. Daarnaast wordt de focus sterk verlegd naar

de voorbereiding op de reorganisatie, zoals het tegemoet komen aan de uitvraag van de concernpartijen in aanloop naar de herplaatsing van de medewerkers. Aan het einde van de onderzoeksperiode, net nadat de medewerkers officieel in dienst treden bij gemeente Amsterdam, wordt er nog nauwelijks aansturing ervaren.

- *De stadsdeelsecretaris zat het laatste jaar niet meer goed in haar vel en wist haar punt niet meer te maken in de stad. (directeur)*
- *Op directieniveau merk je dat de stijl van de stadsdeelsecretaris een totaal andere is dan die van haar voorganger. Haar voorganger was een typische sergeant majoor, marcheren en deze kant uit. En zij had bij voorbaat een mening. De nieuwe stadsdeelsecretaris zegt: "Goh, wat vinden jullie eigenlijk?" En die hoort ons en probeert dan voorzichtig haar mening daaraan te plooiën. Dus dat is totaal anders. (afdelingshoofd)*
- *De vorige distantiëerde zich heel erg van de ontwikkelingen in de stad. Ze stond een beetje met de rug naar de stad. De huidige stadsdeelsecretaris is veel meer betrokken. (afdelingshoofd)*
- *In de afgelopen weken ervaar je een soort vacuüm waar medewerkers ook ervaren dat er eigenlijk niet echt leiderschap is. (afdelingshoofd)*

Thema 4: samenwerking

Inleiding

‘Samenwerking’ kan worden geïdentificeerd als een thema omdat hier in het gedrag en in de mindset van de organisatie (spoor 2) gedurende de onderzoeksperiode in toenemende mate aandacht voor is. Uit de arena-analyse is op te maken dat het nastreven van samenwerking binnen de organisatie steeds verder zijn beslag krijgt, hoofdzakelijk door middel van een bottom-up beweging. Op basis van de cultuurmeting kan worden gesteld dat ‘samenwerking’ een belangrijk onderdeel vormt van de mindset; in meting 2 is het onderdeel van de centrale waardenlijn van de mindset. Dat correspondeert in die periode met de reconstructie (spoor 1) omdat de going-concern aansturing de medewerkers in staat stelt onderlinge samenwerking op te zoeken en te intensiveren.

Deze conclusie correspondeert slechts beperkt met de beleving van de respondenten. Uit de logboekgesprekken kan worden opgemaakt dat samenwerking gedurende de onderzoeksperiode beperkt van de grond is gekomen en de laatste periode enkel nog functioneel plaatsvindt ter voorbereiding op de hervorming en reorganisatie.

Definitie thema	De onderlinge afstemming en gezamenlijke inspanning binnen de stadsdeelorganisatie gericht op het uitvoeren van het primaire proces.
Veranderrichting	De samenwerking ontstaat na de fusie vanaf de werkvloer maar vermindert aan het eind van de derde meetperiode.

Ontwikkeling gedurende onderzoeksperiode

In periode 1 bestaat in de cultuurmeting het beeld dat samenwerking beperkt wordt nagestreefd. Dit komt overeen met de perceptie van de respondenten die zich er zorgen over maken dat de samenwerking moeilijk van de grond komt. De directie heeft in deze periode de focus gelegd op control (zie ook thema 3 'leiderschap') en hecht minder belang aan het versterken van samenwerking omdat prioriteit moet worden gegeven aan het integreren van begrotingen en het realiseren van bezuinigingen. Daarmee is er op dit niveau met name sprake van afstemming op financieel en organisatorisch vlak. De gekozen organisatiestructuur in combinatie met de top-down aansturing bemoeilijkt het ontwikkelen van samenwerking binnen de organisatie. Een organogram van zes directies met daarbinnen verschillende afdelingen zorgt ervoor dat, wil een medewerker of team iets gedaan krijgen, het verzoek eerst meerdere lagen moet worden opgeschaald eer er toestemming kan worden verleend.

Het belang van samenwerking lijkt met name ervaren te worden op het gebied van de beleidsontwikkeling, oftewel de inhoudelijke samenwerking tussen beleidsmedewerkers van de oud-stadsdelen. Per beleidsterrein komt de samenwerking hoofdzakelijk van onderop tot stand. De eerste samenwerkingen en afstemmingen vinden plaats op de werkvloer; eerst binnen het team en later binnen de afdeling.

- *(..) ze (de directeuren, red.) waren allemaal afzonderlijk bezig met hun eigen ding.* (afdelingshoofd)
- *En de eerste keer, letterlijk, ik denk na een half jaar, gingen we (directeuren, red.) ons aan elkaar voorstellen!* (directeur)
- *(..) bij ons is het zo groot en log. Zet een schot neer en mensen gaan ineens binnen dit schot denken.* (afdelingshoofd)
- *Als ik naar het DT kijk, is het een redelijke black box voor de medewerker. Er worden geen verslagen of notulen gemaakt. Wel een nieuwsflits op intranet met een vertraging van een of twee weken.* (afdelingshoofd)
- *(..) ik denk dat er nu ook wel meer geluid komt uit het middenkader en de beweging ontstaat dat als er van jullie (directie, red.) niks komt dan gaan wij er wat mee doen.* (afdelingshoofd)

In periode 2 wordt duidelijk dat samenwerking binnen de organisatie sterker wordt nagestreefd; op alle niveaus krijgt samenwerking beter zijn beslag. De samenwerking binnen de afdelingen en directies wordt verstevigd. Daarnaast wordt in deze periode meer aandacht besteed aan de samenwerking tussen de directies onderling.

Oorzaken voor de intensivering van de samenwerking

Voor de intensivering van samenwerking worden verschillende verklaringen gegeven. De meest genoemde verklaring is dat samenwerking meer van de grond komt naarmate de medewerkers elkaar beter leren kennen en weten te vinden. Omdat er gewerkt wordt met nieuw samengestelde teams bestaande uit medewerkers van de oud-stadsdelen duurt het even voordat samenwerking wordt bereikt. Een tweede verklaring is dat, door de versterking van de samenwerking binnen de teams, er meer samenwerking kan ontstaan tussen de teams en de hogere niveaus, respectievelijk het afdelingsniveau en directieniveau. Afhankelijk van de meetperiode worden daarnaast enkele andere oorzaken genoemd:

In periode 2 wordt gemeld dat een versterking van de samenwerking voortkomt uit een verandering van aansturing van de organisatie. Doordat aan het einde van periode 1 de financiële en organisatorische basissen zijn gelegd ontstaat er meer ruimte om het thema samenwerking te adresseren en dit onderdeel te maken van de organisatieontwikkeling. Tijdens de georganiseerde heidagen komt er meer ruimte om te discussiëren en af te stemmen over de gemeenschappelijke opgave van het stadsdeel. Daarnaast wordt samenwerken door de directie benoemd als een van de drie kernwaarden van de organisatie. Ten slotte zorgt de verandering van top-down naar sterkere going-concern aansturing ervoor dat zowel de onderliggende managementlagen als de werkvloer meer verantwoordelijkheden toebedeeld krijgen en vrijheid ervaren, waardoor samenwerking makkelijker ontstaat en van grotere noodzaak wordt om de doelstellingen te realiseren.

- *(..) ja, en nu is het inderdaad veel meer collegiaal. (afdelingshoofd)*
- *Drie jaar geleden vochten we elkaar de tent uit om zelf het beste plekje te krijgen. Nu zie je boventalligheid helpen voorkómen. (directeur)*
- *(..) dus de noodzaak om te improviseren en elkaar op te zoeken geeft ook een gevoel van saamhorigheid. (afdelingshoofd)*
- *Het verdwijnen van een wij/zij-gevoel tussen verschillende directies. Wij/zij is ineens wij geworden. Wij directie. Dat wij gevoel merk ik aan dat we ineens knelpunten als gemeenschappelijk ervaren in plaats van hoe ga ik strategisch om met het knelpunt. (directeur)*

Periode 3 kenmerkt zich doordat er een onderscheid bestaat tussen de cultuurmeting enerzijds en het dominante beeld in de logboekgesprekken anderzijds. Uit de cultuurmeting wordt duidelijk dat de samenwerking die ingezet is vanaf de werkvloer ertoe geleid heeft dat op alle niveaus het belang van samenwerking wordt uitgedragen. In de logboeken wordt een ander beeld geschetst. Op directie- en afdelingsniveau wordt samenwerking slechts beperkt in de praktijk gebracht. De directeuren en afdelingshoofden hebben hun handen vol aan het voorbereiden van de reorganisatie. De onderlinge samenwerking lijkt gefragmenteerd te raken in

losse afstemmingen tussen medewerkers onderling. Respondenten geven aan dat er alleen onderling nog wordt samengewerkt indien dit een functioneel doel dient in de voorbereiding op de aanstaande reorganisatie. Het doel en het belang van samenwerking binnen de organisatie wordt naarmate de reorganisatie dichterbij komt steeds minder duidelijk.

- *Wat voor zin heeft het nu nog om in een DT of een MT, wat je weet dat er over twee maanden niet meer is. Ik zit echt niet te wachten op dat we elkaar nog zien op de hei. Dat slaat gewoon nergens op.* (afdelingshoofd)
- *Ja, de stukken die daar worden besproken of juist niet worden besproken. Ik heb niet het beeld dat ze (DT red.) een team zijn. En ondanks alle strubbelingen in het verleden waren ze toen wel een team en nu zie je dat niet meer.* (afdelingshoofd)
- *Want je zit dus in een hele vreemde transitiefase. En ook met steeds minder mensen en ondertussen zit iedereen met wel vier verschillende petten tegelijk op. Dus het is meer daar er het beste er van maken bijna.* (afdelingshoofd)

Thema 5: resultaatgerichtheid

Inleiding

‘Resultaatgerichtheid’ kan als thema worden geïdentificeerd omdat het een constant aandachtspunt is en een kader biedt waarbinnen de organisatieleden hun werk ten uitvoer brengen. Zowel vanuit de reconstructie als in de cultuurmetingen wordt duidelijk dat resultaatgerichtheid geïnterpreteerd kan worden vanuit de financiële context. Vanwege de aanhoudende bezuinigingen staat de dienstverlening aan de inwoners van het stadsdeel onder druk. Uit de reconstructie (spoor 1) blijkt dat gedurende de onderzoeksperiode aandacht en prioriteit wordt gegeven aan het realiseren van de bezuinigingen. Resultaatgerichtheid, bezien vanuit de financiële context, wordt direct bij de start van de fusie ingegeven door de directie die als belangrijkste resultaatgebied het kloppend houden van de stadsdeelbegroting centraal heeft gesteld. In tweede instantie gaat het om de stadsbrede bezuinigingsopgave ‘Één stad één opgave’ waarin concernbreed een bezuinigings- en heroverwegingsopgave wordt opgelegd. Uit de cultuurmeting (spoor 2) blijkt dat er, met name in meting 1 en 4, sprake is van bedrijfskundige waarden in de mindset gericht op het financieel gezond houden van de organisatie. De bedrijfskundige waarde ‘resultaatgerichtheid’ is onderdeel van de centrale waardenlijst van meting 1 en 2.

Definitie thema	Het creëren en versterken van effectiviteit binnen de financieel gestelde kaders.
Veranderrichting	Aanhoudende focus op het realiseren van de aan het stadsdeel opgelegde bezuiniging, met name in periode 1 en 3.

Ontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode

In periode 1 worden alle financiën op orde gebracht en begrotingen gekoppeld in aanloop naar één stadsdeelbegroting. In deze periode is duidelijk dat het realiseren van de (dubbele) bezuiniging beschouwd moet worden als prioriteit nummer één. Deze financiële focus overstijgt alle andere zaken, zoals de keuzes die moeten worden gemaakt in beleid en de aandacht voor de verdere ontwikkeling van de nieuwe organisatie.

- *Organisatieontwikkeling is een luxe, je moet eerst zorgen dat het licht het doet elke ochtend. (afdelingshoofd)*
- *En toen we de puinhopen een beetje op orde hadden bleek dat we weer 16 miljoen te kort hadden op de begroting. Toen was er weer paniek. (afdelingshoofd)*
- *Eigenlijk zijn de allerbelangrijkste vragen in zo'n chaotische periode van na zo'n fusie blijven liggen. Omdat de begroting niet klopte en dit niet en dat niet. Daardoor zijn we zo ver nog niet. (afdelingshoofd)*
- *Ja dat wordt steeds, de ruimte die er was, is er niet meer. Als er nu nog meer bezuinigd moet worden dan moeten er mensen weg. (afdelingshoofd)*
- *We proberen zo veel mogelijk op eenzelfde manier een prestatie te leveren maar op een andere wijze waardoor je kunt zeggen dat bezuinigen al is ingesleten in ons denken. (afdelingshoofd)*

Naar aanleiding van de opgelegde bezuinigingsopgave volgen tijdens periode 2 een aantal ingrijpende acties gericht op het vinden van mogelijke besparingen in de lopende begroting. In het bezuinigingsproject 'operatie stofkam' wordt gezocht naar de additionele besparingen binnen de bedrijfsvoering en projectbegrotingen. Door effectief met budgetten te schuiven worden opnieuw bezuinigingen gerealiseerd. Het is op dat moment duidelijk geworden dat beleid eerder afgebouwd zal worden dan ontwikkeld (zie ook thema 1 'interne heroriëntatie'). In deze periode geeft een aantal directeuren aan dat zij 'op het randje zitten' van wat volgens exploitatie mogelijk is zonder dat er gedwongen ontslagen hoeven te vallen. Het directieteam voelt zich genooddaakt om naast het snijden en schuiven in beleid een aantal organisatorische maatregelen te nemen zoals het samenbrengen van afdelingen. De aanhoudende bezuinigingsfocus geeft intern de boodschap af dat er steeds minder ruimte overblijft voor beleidsontwikkeling en andere initiatieven.

- *(..) de discussie 'centralisatie en decentralisatie' is nog gaande. Maar links of rechts moet iets gebeuren, anders kunnen we de bezuinigingen niet halen. (afdelingshoofd)*
- *Je had toen 'Één stad één opgave', die de bezuinigingen. Dat is volgens mij de nota 2012 geweest en daar stonden aanzienlijke bedragen in. Dus daar dacht ik wel van, nou, dat gaat dus echt wel wat betekenen. (directeur)*
- *Bijna 200 miljoen bezuinigingen, nu de stadsdelen die opgeheven gaan worden. De hele wereld is ongewis. (afdelingshoofd)*

Periode 3 kenmerkt zich door het beeld dat de bezuinigingseisen alleen maar sterker worden en dat hier geen eenduidig overzicht meer van bestaat. Volgens de respondenten lijken in deze periode meerdere financiële realiteiten te bestaan tussen de verschillende partijen van het concern. Het is onduidelijk wie precies voor de overschrijding van de stadsbrede bezuiniging moet 'opdraaien'. Aan het einde van periode 3 ontstaat het besef bij het directieteam dat de bezuinigingsopgave voor het stadsdeel zo groot zal worden dat een ingrijpende organisatiereductie en uitstroom van een groot aantal medewerkers onvermijdelijk is.

- *Ja, alle lijken uit de kast, dus weer lijstjes, weer financieel gericht. Niet op inhoud en zeker niet op de burgers. (directeur)*
- *Er is één doel en dat is die bezuiniging halen. Het denderd gewoon door. Of je het er nou mee eens bent of niet. (afdelingshoofd)*
- *Echt terug naar wat noodzakelijk is, het haalt wel een beetje de jus er vanaf. (afdelingshoofd)*
- *En de bestuurders onderling, zelfs binnen een stadsdeel, zijn het vaak niet eens. Je snapt de complexiteit en de enorme stroom van richtingen en meningen. (afdelingshoofd)*

Effecten van de focus op bezuiniging volgens respondenten

De constante druk op het realiseren van kostenbesparingen leidt tot aanhoudende negatieve emoties zoals boosheid en teleurstelling bij medewerkers. Allereerst met het besef dat het uitgangspunt van het 'taakrijke' stadsdeel, als doel gesteld bij de fusie, in de praktijk niet haalbaar blijkt. De aandacht voor beleidsontwikkeling wordt al snel ingeruild voor beleidssanering. Resultaatgerichtheid krijgt daarmee een andere invulling dan hoe de beleidsmedewerkers na de fusie dit streven als opgave hadden meegekregen. Over waar de bezuinigingen gerealiseerd moeten worden ontstaat onduidelijkheid. Er bestaan verschillen van inzicht tussen de stadsdeelbestuurders onderling en tussen het stadsdeelbestuur en het college. Waar het stadsdeelbestuur oproept om vooral de eigen stadsdeelprojecten te ontzien, vraagt het college om het beëindigen van een aantal financieel omvangrijke stadsdeelinitiatieven. Bovendien bestaat er boosheid en teleurstelling over het feit dat andere partijen binnen het concern, zoals de Diensten, de aan hun gestelde bezuinigingsopgave niet (op tijd) realiseren, waardoor de teneur ontstaat dat Nieuw-West voor de verliezen van andere partijen van het concern moet opdraaien.

Thema 6: onzekerheid (behoefte aan werkplezier)

Inleiding

'Onzekerheid' kan als thema geïdentificeerd worden omdat dit gedurende de onderzoeksperiode op verschillende niveaus binnen de organisatie ontstaat.

Dit manifesteert zich als eerste op het niveau van de directie en verspreidt zich vervolgens binnen de organisatie. Uit de reconstructie (spoor 1) blijkt dat na de aankondiging van de hervorming en reorganisatie er lange tijd geen duidelijkheid is over de toekomst van de organisatie. Bekend is dat de stadsdeelfunctie zal worden beëindigd maar wat er overblijft of wat ervoor in de plaats komt is niet duidelijk.

Toelichting op het interpretatiekader

Ten behoeve van de beschrijving van de ontwikkeling van het thema ‘onzekerheid’ wordt een interpretatie gemaakt binnen het onderzoeksmodel (zie hoofdstuk 5.2). Op basis van de cultuurmeting (spoor 2) kan worden gesteld dat er gedurende de onderzoeksperiode een relatief groot aandeel persoonlijke waarden in de mindset bestaat, zoals ‘voldoening’ en ‘werkplezier’. Dit correspondeert niet met het logboek waarin eerder het beeld van een gebrek aan werkplezier naar voren komt. Anders gesteld, de chaotische en onzekere organisatiefase waarbij de basis niet op orde is en sprake is van afbouw en reductie van het aantal medewerkers, rijmt niet met persoonlijke waarden als ‘voldoening’ en ‘werkplezier’. Daaruit volgt de veronderstelling dat in de mindset het relatief hoge aandeel van persoonlijke waarden in de mindset niet een *uiting* betekent van de persoonlijke waarden maar dat er binnen de organisatie gesproken kan worden van een *behoefte*. Bij deze persoonlijke waarden gaat het er daarbij om een nieuw passend antwoord te vinden op fundamentele vragen als ‘heb ik nog wel plezier in deze organisatie?’ en ‘ervaar ik nog voldoening in mijn werk?’. Er lijkt daarbij sprake te zijn van een introspectief proces waarbij de medewerkers hun eigen persoonlijke werkbehoeften en (ver) binding met de organisatie opnieuw een plaats moeten geven. Daarmee kan gesteld worden dat er onzekerheid ontstaat over de toekomst van de organisatie en de eigen positie daarbinnen op het moment dat de hervorming en reorganisatie worden aangekondigd.

Definitie thema	Gevoel van onzekerheid dat medewerkers ervaren over de toekomst van de organisatie en hun positie daarbinnen.
Veranderrichting	Aanhoudend gevoel van onzekerheid dat zijn piek lijkt te hebben in periode 2 met het besef dat de staande organisatie onhoudbaar is geworden en zal moeten transformeren en afslanken.

Ontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode

In het begin van periode 1, een jaar na de fusie, is de onzekerheid over baanbehoud voor de medewerkers zo goed als verdwenen. Er zijn tijdens de fusie geen gedwongen ontslagen gevallen.

Echter, op directieniveau ontstaat een nieuwe vorm van onzekerheid door het niet controversieel verklaren van de wetswijziging wat een bestuurlijke hervorming binnen het gemeenteconcern onvermijdelijk maakt. In deze periode spreken de directeuren over ‘spannende tijden’ omdat vanuit de concernbrede communicatie en beleidsstukken duidelijk is geworden dat er een algehele hervorming aanstaande

is. Echter, de richting en de uitwerking van de hervorming zijn nog onduidelijk. Voor de stadsdeelorganisatie kan worden gesteld dat de onzekerheid over de toekomst zich in deze periode hoofdzakelijk concentreert rondom het directieteam. Zij wordt hier vanwege het groeiend aantal overleggen in afstemming met andere concernpartijen sterk mee geconfronteerd. De medewerkers van de werkvloer van Nieuw-West raakt het een stuk minder. Aankondigingen van consequenties vanwege een mogelijke wetswijziging worden in deze periode door de meesten ervaren als een 'abstractie' en een 'ver van mijn bed show'.

- *Want een fusie is onveilig, heb ik mijn baan straks nog? Die onveiligheid is weg. (afdelingshoofd)*
- *De meesten denken dat zal zo een vaart niet lopen en we blijven echt nog wel bestaan. (afdelingshoofd)*
- *We dachten eerder, dat stadsdeel houdt wel een bepaalde omvang, stevigheid. (directeur)*

Halverwege periode 2 breekt er vanwege nieuwe bewegingen op concernniveau opnieuw een periode van onzekerheid aan over de aanstaande bestuurlijke en organisatorische veranderingen. Ditmaal raakt het de hele stadsdeelorganisatie en wordt daarmee een centraal thema in deze periode.

Oorzaken voor de breder ervaren onzekerheid

Een combinatie van oorzaken wordt door respondenten genoemd voor de vergroting van de onzekerheid binnen de organisatie, met als gevolg dat medewerkers zich zorgen maken over de organisatie en hun positie daarbinnen. Allereerst ontstaat er onzekerheid met het besef dat met de aanstaande hervorming, in combinatie met de aanhoudende bezuiniging, de organisatie in de huidige vorm onhoudbaar is geworden. Voor veel medewerkers komt dit als een verrassing omdat zij (nog) in de veronderstelling verkeren dat een organisatie van een dergelijke omvang niet kan worden opgeheven (zie ook thema 1 'interne heroriëntatie'). Veruit het merendeel van de medewerkers, al sinds lange tijd in dienst van gemeente Amsterdam, is in hun loopbaan nog niet eerder geconfronteerd geweest met dit type bedreiging. Voor deze onzekerheid komt weinig perspectief in de plaats. De besluiten die op concernniveau worden genomen zijn weinig robuust; de nieuwe uitgangspunten en organisatiemodellen van de stadsdeelorganisatie worden in korte tijd veranderd, gewijzigd dan wel herroepen. Deze 'dagkoers' voedt de ervaren onzekerheid binnen de organisatie. Een tweede oorzaak betreft het gebrek aan overzicht. De meeste toekomstgesprekken worden uit het zicht van de organisatie op concernniveau gevoerd. Het aantal 'overlegtafels' waar gesproken wordt over de toekomst van het concern is voor zowel de medewerkers, het merendeel van de leidinggevenden als het bestuur niet meer te overzien. Dit leidt intern tot onduidelijkheid en onzekerheid over wat er nu precies met de hervorming en reorganisatie ter

discussie staat.

Een derde oorzaak is de diffuusheid in aansturing die ontstaat in aanloop naar de hervorming en reorganisatie. Binnen de stadsdeelorganisatie wordt steeds onduidelijker wie precies over welk mandaat beschikt om welk besluit te nemen. Enkele besluiten, bijvoorbeeld gemaakt door een stadsdeelbestuurder, worden door de anticipatie op een hervorming herroepen of komen op losse schroeven te staan (zie ook thema 3 'leiderschap').

De onzekerheid heeft volgens de respondenten irritatie en cynisme tot gevolg omdat er op korte termijn weinig duidelijkheid wordt verwacht en veel berichten over de reorganisatie elkaar tegen lijken te spreken. Daarnaast leidt de onzekerheid bij een groot aantal medewerkers tot een proces van introspectie. Daarbij reflecteren zij op hun eigen positie binnen de organisatie, op hun loopbaan en op zichzelf. Het gaat er bijvoorbeeld om hoe zij aankijken tegen deze grote veranderingen, wat hun functie zou kunnen zijn in de nieuwe organisatie, of ze überhaupt willen blijven en welke van hun competenties (nog) toereikend zijn.

- *Maar de wereld verandert binnen een dag, dat gevoel heb ik tenminste hier, dat wordt de dagkoers van de gemeente genoemd. (afdelingshoofd)*
- *De mensen denken dan hoe zit het met mijn baan? Waar word ik geplaatst? Blijf ik in Nieuw-West of kom ik ergens anders te zitten? Dat zijn vragen. Tot op dit moment kunnen we er niet op antwoorden. (afdelingshoofd)*
- *Bij onze afdeling is het wat onzekerder of deze in zijn huidige vorm überhaupt blijft bestaan, of het werk ook blijft bestaan trouwens. En als het blijft bestaan, waarnaartoe. (directeur)*
- *Er is onzekerheid. Wie ben ik eigenlijk en wat kan ik? Alles draait om me heen en straks zit ik ergens en ik weet nog niet of ik dat wel kan. (directeur)*
- *In ieder geval moet iedereen z'n werk opnieuw uitvinden. Dat is een grotere onzekerheid. (directeur)*

Ondanks dat in periode 3 duidelijk is geworden dat de stadsdeelorganisaties stevig zullen inkrimpen en bestuurlijk zullen worden hervormd tot bestuurscommissies, bestaat er in periode 3 nog steeds veel onduidelijkheid over de plannen van het college. Wel is duidelijk geworden dat de reorganisatie groter en ingrijpender zal worden dan tot dan toe werd verwacht. Binnen de organisatie werd lang gedacht dat de stadsdelen wel 'enige omvang' zouden behouden, gezien het uitgangspunt van 'krachtige stadsdelen' zoals gesteld in de kadernota en de fusie die vier jaar eerder daartoe werd uitgevoerd.

- *Maar voor het merendeel van de mensen is dit nieuw dat het zo keihard binnenkomt langs meerdere lijnen. (directeur)*
- *Maar wat geleidelijk is gegaan, is dat er toch echt het afgelopen half jaar, van jongens, die verandering van die nieuwe reorganisatie die gaat nu echt*

komen. (directeur)

- *Vroeger waren reorganisaties dingen die groot waren en waar je allemaal formele momenten had. En die heb je nog steeds, maar onze verandert nu constant, zo ingrijpend en op zo'n fundamenteel niveau, dat je niet stil kan staan. (afdelingshoofd)*
- *Dus dat is het jammerlijke ervan, dat de veranderingen te snel op elkaar volgen bij dit soort grote cruciale dingen. Dat ik nu ook zeg pas op de plaats. Het is gewoon niet te doen. (directeur)*
- *Ik hobbél al wat jaren mee maar zo omvattend heb ik het nog niet meegemaakt. (afdelingshoofd)*

Aan het einde van periode 3 wordt voor het overgrote deel van de medewerkers duidelijk dat hun werk nodig blijft, zij het op een andere plek binnen het concern. Daarmee lijkt de onzekerheid te veranderen naar berusting; medewerkers verkeren in afwachting van een mogelijke overplaatsing die kan worden aangekondigd. Daarnaast moet een verdere invulling van de functie en bijbehorende werkzaamheden worden bepaald. Complicerende factor daarbij is dat de primaire samenwerkingspartners, de RVE's in oprichting, geen fysieke locatie hebben. Overplaatsing betekent in dat geval dat de medewerkers op het stadsdeelkantoor werkzaam blijven maar onder een nieuwe externe leidinggevende vallen.

- *We gaan veranderen, alleen weten we nog niet waarnaartoe. (directeur)*
- *De hectiek als gevolg van het onbestemde, de onzekerheid, die is er een beetje uit. (afdelingshoofd)*
- *Gaandeweg is die onzekerheid wat minder groot geworden. Ze hebben ook allemaal zo wel iets van, dit werk dat blijft dat moet gebeuren, ze hebben die mensen gewoon nodig. (afdelingshoofd)*
- *Je maakt je minder druk, je hebt het al beleefd, je weet ongeveer wat het is. (directeur)*
- *Hoe gaan de RVE's zometeen samenwerken, hoe zorgen we voor integrale producten, wat betekent het voor de gebiedsanalyse, -agenda en het gebiedsplan? Tja, we weten het allemaal nog niet precies. (directeur)*

Thema 7: werk goed doen

Inleiding

'Werk goed doen' kan als thema geïdentificeerd worden omdat dit gedurende de onderzoeksperiode geldt als een uiting van de aandacht voor het primaire proces in de mindset (spoor 2). De waarden 'werk goed doen' en het daar aan gelieerde 'kerntaken goed uitvoeren' kunnen met name in periode 2 en 3 als centrale waarden worden beschouwd en zijn onderdeel van de centrale waardenlijn. Daarnaast wordt de aandacht voor het primaire proces veel genoemd in de reconstructie (spoor 1). Het lijkt samen te hangen met de onzekerheid die op dat moment

bestaat in de organisatie (zie thema 6 ‘onzekerheid’). ‘Werk goed doen’ wordt door de respondenten beschreven als een manier om met de onduidelijkheid en onzekerheid om te gaan. Dit veronderstelt dat ‘werk goed doen’ fungeert als een copingmechanisme: door de aandacht te leggen bij het eigen werk wordt zekerheid geboden in een omgeving die gekenmerkt wordt door een sterke dynamiek en onzekerheid. Voor de meeste medewerkers geldt dat zij weinig zicht hebben op de aanstaande reorganisatie en gevolgen voor de eigen organisatie en afdeling. Het richten op het eigen werk en een zorgvuldige uitvoering daarvan biedt de medewerkers een perspectief en een handelingswijze om met de dynamiek om te gaan.

Definitie thema	Zorgdragen voor het goed uitvoeren van het (eigen) primaire proces, met name tijdens een hoge mate van organisatiedynamiek.
Veranderrichting	Van gedrag gericht op het realiseren van het integratieproces naar gedrag gericht op het (goed) ten uitvoer brengen van de eigen rol binnen het domein.

Verskillende betekenissen van ‘werk goed doen’ volgens de respondenten

‘Werk goed doen’ lijkt binnen de verschillende niveaus van de organisatie verschillend geïnterpreteerd te worden. Voor de werkvloer lijkt ‘werk goed doen’ verband te houden met het primaire proces. Op directieniveau wordt dit in sterke mate bekeken vanuit het dienen van de juiste belangen. Hierbij gaat het met name om het opkomen voor en verdedigen van (de belangen van) het stadsdeel tijdens de reorganisatiediscussies die gevoerd worden op concernniveau. Naast inhoudelijke afstemming binnen de stadsbrede gremia gaat het bijvoorbeeld ook om het presenteren van ‘good practices’ in het streven staand stadsdeelbeleid te continueren. Ten slotte lijkt ‘werk goed doen’ te slaan op de eigen professionele integriteit, met name in de vorm van het uitvoeren van de juiste acties en het dienen van de juiste bestuurder en bestuurslaag. De toenemende diffuusheid in aansturing, onder andere tussen stadsdeelsecretaris, stadsdeelbestuurders, wethouders en RVE’s zorgt ervoor dat medewerkers in toenemende mate zelf (moeten) bepalen ‘voor wie zij werken’ en welke inhoudelijke keuzes daarbij gemaakt moeten worden.

- *Dus willen zij (bestuur en DT red.) nu er alles uithalen wat er nog inzit. Nou, je merkt wel ze hebben haast, eerder dingen gedaan hebben.* (directeur)
- *(..) we laten zien dat we ertoe doen. Bewijsdrang. Laten wij nou zien hoe belangrijk het wel degelijk is. Dit gevoel was ook intern, dat heb ik op een aantal plekken wel degelijk zien gebeuren.* (afdelingshoofd)
- *(..) maar dat we het beste klasje willen zijn. Het beste klasje van de stad.* (directeur)
- *(..) om op die manier op meerdere plekken in de stad onze expertise te tonen.* (directeur)
- *We moeten wel een behoorlijk takenpakket wegzetten. Wij (MT red.) moeten*

toch onthouden worden. (afdelingshoofd)

- *Je gaat op een andere manier adviseren. Dat kan je wel willen, maar weet, anders krijg je ruzie met je grote broer van B&W. (directeur)*

Ontwikkeling gedurende de onderzoeksperiode

In periode 1 ligt er een belangrijke uitdaging bij het verder integreren van het beleid van de drie oud-stadsdelen. ‘Werk goed doen’ hangt samen met een sterk inhoudelijke focus op de synchronisatie van beleid, zodat in het gehele stadsdeelgebied dezelfde regels en criteria gelden, in opmaat naar een overkoepelend beleid en gezamenlijke beleidsontwikkeling.

- *Wij waren aan het bouwen en het zou allemaal zo’n vaart niet lopen, dus iedereen was aan het bouwen want ja je hebt niet voor niets eerst gefuseerd. (afdelingshoofd)*
- *Het lukt mij nog wel om een puzzel te maken en het lukt me ook nog wel om met iedereen het gesprek te voeren van, joh, dit is m’n puzzel, wat vind je er van? (afdelingshoofd)*
- *Volgens mij kunnen we ons nog op zo veel plekken verbeteren. (afdelingshoofd)*

In periode 2 wordt duidelijk dat de ingezette beleidsontwikkeling, gezien de druk op het realiseren van bezuinigingen, niet verder uitgevoerd kan worden. In plaats daarvan ligt de beleidsuitdaging bij het bereiken van een zo groot mogelijk maatschappelijk effect en een optimaal gebruik van de gereduceerde middelen, bijvoorbeeld door het slim combineren daarvan (zie ook thema 5 ‘resultaatgerichtheid’). Voor het directieteam betekent werk goed doen in deze periode naast het aansturen van de organisatie het in toenemende mate verdedigen van de belangen en het staand beleid van het stadsdeel. De hoge mate van dynamiek waar de directie in toenemende mate mee geconfronteerd wordt zorgt ervoor dat de medewerkers zich in sterke mate richten op de continuering van het primaire proces. De uitdrukking die in deze periode veel gebruikt wordt is dat ‘tijdens de verbouwing de winkel open is’. De uitdaging in deze periode blijft de optimale allocatie van beleidsmiddelen voor het bereiken van maatschappelijk effect. Omdat er minder top-down wordt aangestuurd (zie thema 3 ‘leiderschap’) ervaren de meeste medewerkers de ruimte om deze allocatie naar eigen inzicht in te vullen.

- *(..) als ik (medewerker, red.) doe wat ik altijd heb gedaan komt het goed. (directeur)*
- *De onzekerheid en het gedrag dat daarbij hoort is veranderd in gelatenheid, passiviteit en toch een beetje introvert gedrag. Vooral bezighouden met je eigen werk en niet te veel laten afleiden door gedoe. (directeur)*
- *Ik heb me vooral gefocust op wat er speelt in de wijk, omdat ik denk dat ik daar leiding aan blijf geven. Dan moet ik zorgen dat dat op orde is en goed loopt. (directeur)*

- *De invloed moet je (als medewerker red.) pakken op de inhoud, die organisatieprocessen zijn zo groot, daar sta je vooral buiten. (directeur)*
- *Dus ik ben vooral op de inhoud hard aan de slag gegaan. (directeur)*
- *In plaats van initiërend naar reagerend. We wachten het af, het overkomt ons wel, alsof de strijd gestreden is. (directeur)*
- *Ik denk dat mensen zich er meer bij neerleggen dat ze niet over alles iets te zeggen hebben. (directeur)*

Doordat in periode 3 de bevoegdheden- en verantwoordelijkheidsdiscussie tussen de stadsdelen en de centrale stad is beslecht, is het tonen van good practices minder van belang geworden. Ook is duidelijk geworden dat er binnen het stadsdeel enkel ruimte blijft voor lokale beleidsuitvoering. ‘Werk goed doen’ heeft in deze laatste onderzoeksperiode meer de connotatie van het zorgdragen voor een correcte afronding van beleidsprojecten en de overheveling daarvan richting de opgerichte RVE’s.

- *Nou ja, wat je ziet is dat de mensen die nu in dienst zijn van het stadsdeel, die zijn dan in dienst van het RVE maar die maken nu gewoon hun project(en) af. Dus ik zie het meer als een overgangssituatie. (directeur)*
- *Ik heb het goed gedaan, heb het ook netjes afgemaakt. (directeur)*
- *Als je afdeling en je personeel naar de RVE gaan dan is je aandacht ook voor een RVE. Je kunt wel zeggen je hebt nog aandacht voor het stadsdeel maar dat is dan minimaal. (afdelingshoofd)*

8.4 Beantwoording deelvraag 3

Het antwoord op deelvraag 3 wordt gegeven door middel van een samenvatting van de beleving van de verandering vanuit het perspectief van de geïnterviewde leidinggevenden.

Deelvraag 3: Hoe hebben de leidinggevenden van Nieuw-West de verandering beleefd?

Om de veranderbeleving te objectiveren is ervoor gekozen om de beleving te beschrijven aan de hand van thema’s. De thema’s zijn geïdentificeerd naar aanleiding van de reconstructie (onderzoeksspoor 1) gecombineerd met de cultuurmeting (onderzoeksspoor 2).

Samenvatting van de thema’s

De zeven geïdentificeerde thema’s staan weergegeven in tabel 8.2. Op basis van deze thema’s kan worden geconcludeerd dat de beleving van de verandering waar de organisatie in verkeert gedurende de onderzoeksperiode fundamenteel verandert. De beleving van de verandering in periode 1 is duidelijk anders dan die

in periode 2 en 3.

In periode 1 wordt de transformatie, op dat moment de implementatie van de fusie, beschouwd als noodzakelijk voor de afronding van de samenvoeging van de drie stadsdeelorganisaties. Deze periode staat in het teken van de opbouw van de samengestelde organisatie. Opbouw wordt beschouwd als het synchroniseren van beleid, samenvoegen en kloppend maken van de financiën en de doorontwikkeling naar een (gezamenlijke) dienstverlening voor de inwoners van Nieuw-West.

Met de aankondiging van de kadernota in het begin van periode 2 verandert deze betekenis fundamenteel. Dit hangt samen met de aankondiging van de hervorming en reorganisatie die op dat moment wordt gepresenteerd. Deze nieuwe transformatie is niet gericht op de verdere opbouw en ontwikkeling van de organisatie maar luidt mogelijk het einde in van de functie van het stadsdeel. De betekenis van de organisatie als een geheel dat moet worden opgebouwd verandert in een (onder)deel dat moet worden ontbonden. Opvallend daarbij is dat de verandering van dit perspectief pas plaatsvindt na de aankondiging in de kadernota begin periode 2, terwijl een jaar eerder al duidelijk was geworden dat de organisatie vanwege de aanstaande wetswijziging niet in de huidige vorm kon blijven bestaan.

De verandering van betekenis impliceert een breuk met het bestaande beeld van het stadsdeel als een zelfstandige organisatie die verder wordt versterkt, een beeld in combinatie met een bijbehorende identiteit die de meeste organisatieleden sinds het begin van hun loopbaan hadden geïnternaliseerd en dat jarenlang werd bekrachtigd.

De breuk met de bestaande identiteit wordt beschreven in het thema '*interne heroriëntatie*' waarin de medewerkers, nadat duidelijk is geworden dat een hervorming en ingrijpende reorganisatie aanstaande zijn, te kennen geven behoefte te hebben aan een nieuw perspectief op de organisatie en hun positie daarbinnen. Daarnaast is het besef ontstaan dat bij deze nieuwe transformatie het stadsdeel niet in controle is; de nieuwe rol en invulling van de organisatie worden bepaald op het niveau van het concern onder leiding van het college. De opvatting van de transformatie als een stadsdeelopgave verandert naar een concernopgave. De medewerkers oriënteren zich in een zoektocht naar het nieuwe perspectief op één systeemniveau hoger, het concern, omdat de besluiten over de toekomst van de organisatie op dit niveau worden genomen. Deze uitbreiding van perspectief wordt beschreven in het thema '*externe oriëntatie*'.

Bij het management is al eerder sprake van een externe oriëntatie omdat zij vanuit hun positie hadden vastgesteld dat er binnen het concern een machtsverschuiving zou gaan plaatsvinden. Dat maakt dat, met name de stadsdeelsecretaris en de directie, in deze periode aan meerdere stadsbrede overleggen deelnemen om

daarmee het belang van het stadsdeel te verdedigen.

Het lukt de stadsdeelsecretaris en directie steeds minder goed hun belangen betreffende de toekomst van het stadsdeel te behartigen. Het *'leiderschap'* verandert, waarbij de aansturing door de directie steeds vaker en opzichtiger wordt *overruled* door het concern. Daardoor is het voor veel organisatieleden steeds minder duidelijk wie nu precies waarover gaat, wat leidt tot diffuusheid en loyaliteitsconflicten over naar wie wanneer moet worden geluisterd.

Het afscheid nemen van het bestaande beeld van de organisatie, in combinatie met het verlies van de controle over de transformatie en het gebrek aan een nieuw perspectief, zorgen ervoor dat deze periode gepaard gaat met veel onduidelijkheid en onzekerheid. Dit wordt beschreven in het thema *'onzekerheid'*. De besluiten die worden genomen over de toekomst van het stadsdeel worden lange tijd als een schijnzekerheid ervaren, beschreven als de *'dagkoers'* omdat veel voorstellen en uitwerkingen van de toekomstige organisatie voortijdig sneuvelen of alsnog worden herroepen.

De afstemming die noodzakelijk is voor het realiseren van de fusie wordt besproken in het thema *'samenwerking'*. Na de aankondiging van de hervorming en reorganisatie krijgt samenwerking echter een andere connotatie en invulling. Samenwerking staat niet meer in het teken van het realiseren van een gezamenlijke opgave maar verandert naar het voorbereiden op een ingrijpende reorganisatie. Dit leidt tot een intensivering van de afstemming met andere partijen binnen het concern.

Ten slotte kunnen *'werk goed doen'* en *'resultaatgerichtheid'* als thema's worden beschreven. Medewerkers continueren bij de zoektocht naar een nieuw perspectief de opgave zoals zij die eerder hebben geïnterpreteerd, namelijk de basis op orde brengen en het uitvoeren van het stadsdeelbeleid binnen de financieel gestelde kaders zoals eerder werd gevraagd bij de fusie. Daarnaast kiezen de medewerkers ervoor hun focus te leggen op het uitvoeren van de eigen werkzaamheden omdat dit houvast biedt gedurende de onzekerheid van de transformatieperiode. Ook *'werk goed doen'* verandert gedurende de transformatieperiode van betekenis. Het ontwikkelen en uitvoeren van beleid in het kader van het vormgeven van de gemeenschappelijke opgave verandert naar het afronden en overdragen van werkzaamheden in anticipatie op de aanstaande reorganisatie.

8.5 Deelconclusie

Net als in spoor 1 en 2 kan in dit derde onderzoeksspoor een fundamentele verandering worden vastgesteld tussen periode 1 enerzijds en periode 2 en 3 anderzijds. Het beeld van een nieuwe zelfstandige organisatie die moet worden

opgebouwd verandert in periode 2 en 3 in een organisatie die onderdeel is van een groter geheel en moet worden ontbonden. Verder is opvallend te noemen dat de thema's waar de leidinggevendenden over spreken in de logboekgesprekken grotendeels overeenkomen met de thema's die zijn vastgesteld aan de hand van de reconstructie en cultuurmeting. Dit impliceert dat de vastgestelde cultuurverandering in spoor 2 grotendeels overeenkomt met hoe de leidinggevendenden de veranderperiode hebben beleefd.

Ten slotte kan worden geconcludeerd dat van de zeven thema's een nadere indeling kan worden gemaakt. Deze indeling is weergegeven in tabel 8.3. Wanneer naar de definities wordt gekeken kan worden gesteld dat er twee thema's zijn die direct verband houden met hoe de transformatieperiode is beleefd. Het gaat hierbij om het thema 'onzekerheid' dat gekatalyseerd wordt vanaf de aangekondigde hervorming en reorganisatie en het thema 'aansturing' omdat de aansturing steeds diffuser wordt naarmate de onduidelijkheid over de toekomst van de organisatie toeneemt. Daarnaast kan op basis van de logboekgesprekken geconcludeerd worden dat niet alleen de betekenis van de transformatie verandert. Ook het beeld van de organisatie *an sich* verandert waarbij medewerkers behoefte hebben aan een nieuw perspectief en invulling daarvan. Die betekenis wordt in toenemende mate gezocht door de focus te leggen op de directe omgeving, oftewel het concern en de besluitvorming van het college. Ten slotte rapporteren de leidinggevendenden over hoe medewerkers omgegaan zijn met de transformatieperiode. Dit kan geïnterpreteerd worden als het copingmechanisme dat gehanteerd wordt om met de stressoren van onduidelijk en onzekerheid, die zowel op organisatorisch als persoonlijk vlak aanwezig zijn, om te gaan.

Reflectie	Thema
Hoe de verandering is ervaren	Onzekerheid, leiderschap
Hoe daarbij het beeld van de verandering van de organisatie is veranderd	Interne heroriëntatie, externe oriëntatie
Hoe met de verandering wordt omgegaan (copingmechanisme)	Werk goed doen, resultaatgerichtheid, samenwerken

Tabel 8.3 Een reflectie op de beleving van de verandering.

9 Beschrijving van het verloop van de cultuurverandering

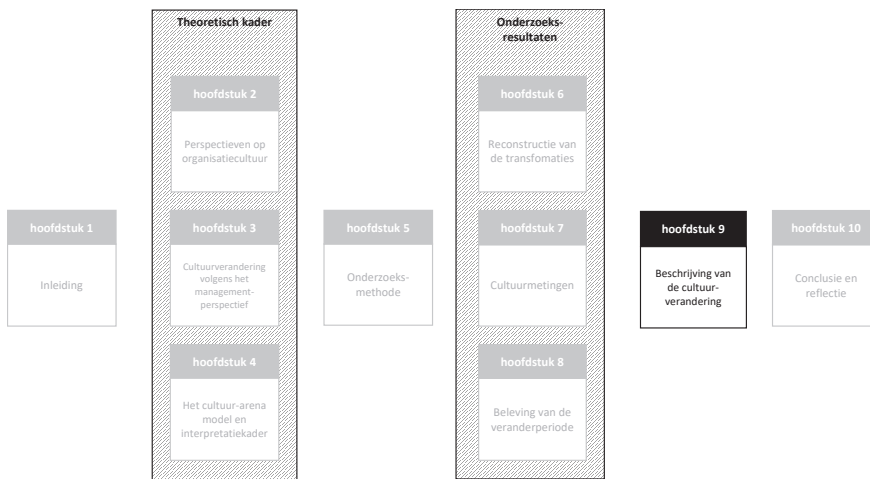
9.1 Inleiding

In de vorige drie hoofdstukken (hoofdstuk 6 t/m 8) werden de onderzoekssporen een voor een weergegeven. Er werd gestart met een reconstructie van de transformatie, oftewel de context waar de organisatie zich in bevond (spoor 1). Vervolgens werden de cultuurverandering (spoor 2) en de veranderbeleving (spoor 3) in kaart gebracht. Per onderzoeksspoor werd er een antwoord gegeven op de bijbehorende deelvraag van het onderzoek. De overeenkomsten die bestaan tussen de resultaten per onderzoeksspoor maakt dat er gesproken kan worden van triangulatie.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de drie onderzoekssporen bij elkaar gebracht en in samenhang gepresenteerd. De context van de transformatieperiode wordt daarbij in verband gebracht met de cultuurverandering en de veranderbeleving. Daarmee kan een beschrijving worden gegeven van het verloop van de cultuurverandering bij Nieuw West.

Opbouw van het hoofdstuk

Er wordt gestart met een weergave van het raamwerk dat wordt gebruikt ten behoeve van het weergeven van de resultaten (9.2). Het raamwerk bestaat uit vijf zogenaamde 'categorieën van verandering'. Bij de beschrijving per categorie worden de drie onderzoeksperiodes onderscheiden (9.3). Op basis van beschrijving van de resultaten wordt een beschrijving gegeven van het verloop van de cultuurverandering (9.4).



9.2 Raamwerk voor het uitschrijven van de verandering

Gezien de grote hoeveelheid data die is verzameld over de organisatiecultuur in de context van de transformatie is ervoor gekozen de resultaten weer te geven volgens het theoretisch raamwerk voor organisatieverandering zoals opgesteld door Pettigrew (1985) en verder doorontwikkeld door Armenakis en Bedeian (1999) en Kuipers et al. (2013). Daarbij is een aanpassing gemaakt zodat het raamwerk beter toepasbaar is op het beschrijven van cultuurverandering. Het raamwerk en de aanpassing daarop zijn toegelicht in hoofdstuk 5.2.

Het raamwerk van Armenakis en Bedeian (1999) bestaat uit vier categorieën van verandering. Kuipers et al. (2013) hebben hier een vijfde categorie aan toegevoegd, te weten 'leiderschap'. De indeling volgens de verandercategorieën zorgt ervoor dat vanuit de grote hoeveelheid beschikbare data de essentie kan worden bepaald die nodig is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

In tabel 9.1 wordt een overzicht weergegeven van de verandercategorieën en de bijbehorende definities de onderliggende onderzoekssporen.

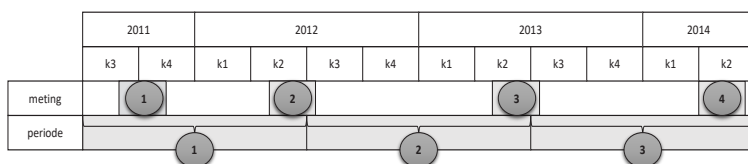
Door alle vijf de categorieën in samenhang te bekijken kan er antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Ten behoeve van deze beschrijving is in het interpretatiekader (hoofdstuk 4, figuur 4.7) het culturele veranderproces onderverdeeld in twee fasen, te weten de fase van decollectivering en hercollectivering. Op basis van dit interpretatiekader wordt het verloop van de cultuurverandering beschreven.

Categorie	Definitie in dit onderzoek	Gebaseerd op onderzoeks-spoor
Context ('context')	De omstandigheden die zowel binnen als buiten de organisatie bestaan.	1
Proces ('process')	De kwesties waarop actie wordt ondernomen gedurende de organisatietransformatie.	1 & 3
Resultaat ('outcomes')	Hoe de leidinggevendenden zich verhouden tot de verandering en hoe zij betekenis geven aan de verandering.	1 & 3
Leiderschap ('leadership')	De invloed en de impact van de ambtelijk leider (stadsdeelsecretaris) op de cultuurverandering.	1, 2 & 3
Inhoud ('content')	De inhoud van de cultuurverandering, oftewel de belangrijkste veranderingen die plaatsvinden in de mindset en arena.	2

Tabel 9.1 Beantwoording van de hoofdvraag aan de hand van vijf verandercategorieën.

9.3 Beschrijving van de cultuurverandering per onderzoeksperiode

In totaal zijn gedurende de onderzoeksperiode vier cultuurmetingen uitgevoerd, aangevuld met de logboekgesprekken en beleidsdocumentatie. Voor het beschrijven van de cultuurverandering wordt gesproken van drie periodes. Een periode betreft de tijd tussen twee metingen in. Deze bedraagt steeds ongeveer een jaar.²⁴ In totaal is er sprake van vier metingen (meting 1 t/m 4) en drie periodes (periode 1 t/m 3), zie figuur 9.1.



Figuur 9.1 De onderzoeksperiode weergegeven in kwartalen. Er vinden vier metingen plaats gedurende drie (delta)periodes.

In tabel 9.2 wordt het raamwerk weergegeven bestaande uit de eerste vier verandercategorieën. Daarbij worden de drie onderzoeksperiodes onderscheiden. De vijfde verandercategorie, de inhoud van de cultuurverandering, wordt weergegeven in een aparte tabel omdat dit de cultuurmetingen betreft tussen de

²⁴ Met uitzondering van periode 1 omdat meting 1 later in het jaar werd uitgevoerd dan latere metingen. De uitvoering van meting 1 is gedaan door een externe onderzoeker.

periodes (tabel 9.3).

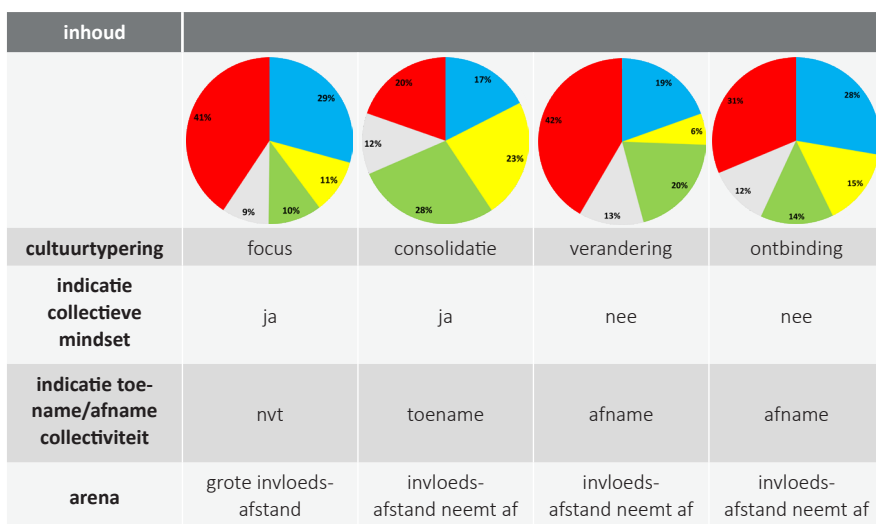
In de volgende paragraaf wordt de inhoud van de tabellen 9.2 en 9.3 uitgewerkt.

	periode 1	periode 2	periode 3
context			
landelijk niveau	wetsvoorstel afschaffing stadsdeelgemeenten in voorbereiding	wetsvoorstel niet contro-versieel verklaard	wetsvoorstel wordt aan- genomen
	val kabinet: mogelijkheid tot controversieel verkla- ring wetsvoorstel		
lokaal niveau	start concernbreed bezui- ningsprogramma	presentatie kadernota	anticipatie op hervorming bestuurlijk stelsel
		continuerend bezuini- gingsprogramma	presentatie organisatie- plan en bestuurscom- missies
			verkiezingen/ start be- stuurscommissies
proces			
	verdere implementatie fusie/ synchronisatie beleid	intensivering bezuini- gingen/ realiseren extra bezuinigingen	anticipatie op reorga- nisatie/ verplaatsing medewerkers
	ontwikkeling beleid en visie Nieuw-West	voorbereiding op be- stuurlijke hervorming/ reorganisatie	continuerend bezuinigings- opgave
	realiseren bezuinigingen	samenvoeging directie en enkele afdelingen	vertrek stadsdeelsecre- taris
	samenvoeging directies	stagnering organisatieont- wikkeling	krimp organisatie/sluiting locatie
			bëeindiging beleids- en organisatieontwikkeling
			in diensttreding amster- dam
resultaten			
interne heroriën- tatie	gezamenlijk vorm geven aan de fusie	bestaande organisatie heeft geen toekomst meer	voorbereiding op con- cernbrede hervorming/ reorganisatie
externe oriëntatie	concern beperkt zich tot stadsbrede vraagstukken	concern bepaalt toekomst stadsdeel	afstemming tbv concern- brede hervorming/reor- ganisatie
aansturing	stadsdeelsecretaris in control van fusie	onduidelijkheid aanstu- ring stadsdeel versus concern	vanuit stadsdeel vindt er nog nauwelijks aansturing plaats

Tabel 9.2 Kernachtige weergave van de resultaten per categorie en periode.

samenwerking	afstemming op financieel/ inhoudelijk vlak	versterking samenwerking binnen en tussen directies	fragmentarische samenwerking tbv concernbrede hervorming/reorganisatie
resultaat gerichtheid	realiseren van een dubbele bezuiniging	zoeken naar additionele bezuiniging binnen beleid en organisatie	het overhevelen van beleid
onzekerheid	wetwijziging wordt niet direct gerelateerd aan stadsdeel	onzekerheid over toekomst organisatie en eigen rol daarbinnen	in afwachting van herplaatsing binnen concern
werk goed doen	synchronisatie van beleid drie oud-stadsdelen	uitvoering van beleid binnen financiële kaders	correcte afronding of overheveling naar het concern
leiderschap			
	top down aansturing gericht op (financiële) controle en stabiliteit	diffuusheid in aansturing leidt tot loyaliteitsdiscussies	stadsdeelsecretaris treedt af. Er vindt (nog) weinig aansturing plaats

Tabel 9.2 - gecontinueerd Kernachtige weergave van de resultaten per categorie en periode.



Tabel 9.3 Kernachtige weergave van de categorie 'inhoud' op basis van de vier cultuurmetingen.

Per onderzoeksperiode worden de belangrijkste resultaten per verandercategorie beschreven. Vervolgens worden de resultaten per categorie met elkaar vergeleken waarna er een reflectie wordt gegeven op het verloop van de cultuurverandering.

Periode 1

Context

De politieke besluitvorming op landelijk niveau kan als het belangrijkste thema in deze periode worden getypeerd. In periode 1 is een wetsvoorstel in voorbereiding voor het afschaffen van de deelgemeenten/stadsdelen. Dit voorstel wordt niet besproken in de Tweede Kamer omdat in deze periode het kabinet Rutte I valt en het voorstel vervolgens tot controversiële kwestie wordt verklaard.

Op lokaal niveau wordt langzaamaan duidelijk dat het college sterker de regie neemt over de andere partijen binnen het concern en daarmee ook over de stadsdelen. Dit is het gevolg van de uitruil die werd doorgevoerd met de aanpassing van het bestuurlijke stelsel in 2010, op advies van de daartoe aangestelde onderzoekscommissie Mertens.

Bij de aanpassing van het bestuurlijk stelsel in 2010 hebben de stadsdelen een belangrijkere taak toebedeeld gekregen. Tegelijkertijd hebben zij een deel van de autonomie en bevoegdheden (terug)gegeven aan het college. Deze verschuiving in machtsrelatie wordt in periode 1 duidelijk doordat het college een concernbreed bezuinigingsprogramma start waarbij de stadsdelen een forse bezuiniging wordt opgelegd, bovenop het inderdieneffect dat zij moeten realiseren naar aanleiding van de fusie van veertien tot zeven 'taakrijke' stadsdelen.

De aanpassing van het wetsvoorstel dat speelt op ministerieel niveau lijkt niet bij iedereen bekend en wordt niet als bedreigend ervaren omdat er op concernniveau juist overeen is gekomen dat de stadsdelen een zwaarder en uitgebreider takenpakket zullen krijgen.

Proces

Op procesniveau staat in periode 1 de (verdere) implementatie van de fusie van de drie oud-stadsdelen tot Stadsdeel Nieuw-West centraal. De organisatie is in deze periode sterk intern georiënteerd. Er worden enkele structuurwijzigingen uitgevoerd zoals de samenvoeging van directies en het beleid van de drie oud-stadsdelen wordt sterker gesynchroniseerd. Daarnaast wordt er een start gemaakt met ontwikkeling van nieuw stadsdeelbeleid en worden enkele sessies ('inspiratiesessies' en 'heidagen') belegd om tot gedeelde aanpakken te komen en een nieuwe organisatievisie te formuleren. De verdere implementatie van de fusie gaat gepaard met een focus op kosten en uitgaven. Er worden nieuwe financiële risico's geïnventariseerd en er worden bezuinigingen gerealiseerd, zoals de samenvoeging van twee directies. Er moeten in sterke mate keuzes worden gemaakt omdat de samengestelde stadsdeelbegroting als 'kwetsbaar' wordt getypeerd.

Resultaat

De medewerkers van Nieuw-West zijn in deze periode waarin de fusie wordt geïmplementeerd gericht op het gezamenlijk vormgeven van de organisatie. De herijking van de gezamenlijke opgave van de gefuseerde organisatie en de rol en

bijdrage van de medewerkers staan in deze periode centraal. Daarnaast zijn de medewerkers sterk gefocust op het zoeken en realiseren van nieuwe bezuinigingen en het synchroniseren van beleid.

Leiderschap

In de eerste periode, ten tijde van de implementatie van de fusie, genieten de stadsdeelsecretaris en de directie een hoge mate van invloed en autoriteit. De focus wordt gelegd op controle en het creëren van stabiliteit. Dat vertaalt zich in zowel een inhoudelijke als procesmatige aansturing van de implementatie. Daarbij wordt vooral gestuurd op het kloppend maken van de financiën en projectbegrotingen. De *top-down* aansturing maakt dat zowel de lagere leidinggevendenden als de werkvloer weinig autonomie en experimenteerterruimte ervaren en dat tegenspraak richting directie veelal niet wordt gestimuleerd. Aan het einde van deze periode proberen de stadsdeelsecretaris en directie de directieve vorm van aansturing af te zwakken door te kiezen voor een meer going-concern managementstijl.

Inhoud

In deze periode wordt de cultuur sterker collectief, zo blijkt uit een vergelijking van meting 2 met meting 1, zie tabel 9.3. Er vindt een versterking plaats van de kernwaarden in de mindset en de focus op een gemeenschappelijke opgave is versterkt. Veruit de meeste waarden staan direct dan wel indirect met elkaar in verbinding. De centrale waardenlijn is geïntensiveerd: de belangrijkste waarden die nagestreefd worden zijn de bedrijfskundige waarden ‘resultaatgerichtheid’ en ‘efficiëntie’ die voorwaardelijk zijn voor het bereiken van persoonlijke (eind) waarden zoals ‘voldoening’ en ‘werkplezier’. Gezien de reductie van het aandeel persoonlijke waarde wordt gesteld dat het persoonlijk welbevinden is versterkt en de onzekerheid in deze periode sterk is afgenomen. Daarvoor in de plaats gekomen zijn een sterke focus op het tot uitvoering brengen van het primaire proces zoals ‘werk goed doen’ en aandacht voor de maatschappelijke bijdrage, zoals de waarde ‘leefbaarheid’.

Binnen de arena is zichtbaar dat de machtsafstand tussen de leidinggevende functies is afgenomen. Echter, de afstand van de stadsdeelsecretaris ten opzichte van de andere leidinggevende functies is nog relatief groot, wat indiceert dat de stadsdeelsecretaris nog steeds een hoge mate van invloed geniet. Samenwerking wordt met name uitgedragen door het middenkader van de organisatie.

Reflectie op de cultuurverandering

Tussen de vier categorieën (*context, proces, resultaat en leiderschap*) in tabel 9.2 zijn in periode 1 duidelijke parallellen zichtbaar. Bovendien bestaat er overeenkomst tussen deze categorieën enerzijds en inhoud van de cultuurverandering (categorie *inhoud*, tabel 9.3) anderzijds.

Het centrale onderwerp in de *context* is in deze periode de aanpassing van de machtsverhouding: het college dat een verandering oplegt aan het stadsdeel en de bezuinigingsopgave die hiermee gepaard gaat. De gekozen interventies binnen

Nieuw-West (*proces*) zijn met name gericht op de verdere implementatie van de fusie waarbij er sprake is van sterke financiële en inhoudelijke aansturing door de stadsdeelsecretaris (*leiderschap*). Dit komt overeen met de veranderbeleving van de medewerkers (*resultaat*) die in deze periode beschreven kan worden als een herijking van de gezamenlijke opgave waarbij zij een sterke sturing ervaren van de stadsdeelsecretaris.

De resultaten van de eerste vier categorieën zijn in lijn met de belangrijkste veranderingen die in deze periode in de organisatiecultuur kunnen worden vastgesteld (*inhoud*). Er is sprake van een duidelijke overeenstemming tussen de medewerkers over wat er nagestreefd dient te worden. Dit komt overeen met de toename van de collectiviteit tussen meting 1 en 2. De focus op het realiseren van nieuwe bezuinigingen en het maken van beleidskeuzes komt overeen met de centrale waarden 'resultaatgerichtheid' en 'efficiëntie'. De aandacht die bestaat voor de doorontwikkeling van beleid en organisatie correspondeert met de relatieve toename van de primaire proceswaarden en maatschappelijke waarden. De directieve aansturing door de stadsdeelsecretaris in deze periode correspondeert met de arena waarin de stadsdeelsecretaris veel invloed wordt toegedicht.

Binnen het proces van cultuurverandering komen de resultaten het meest overeen met hercollectivering. Hercollectivering wordt gekenmerkt doordat er in de mindset een nieuwe collectiviteit ontstaat in opmaat naar een (nieuw) cultureel evenwicht. Dit kan worden geconcludeerd omdat er in deze periode sprake is van een collectieve mindset die verder wordt versterkt. Tussen meting 1 en 2 kan een toename van de collectiviteit worden vastgesteld. In beide metingen is sprake van grotendeels gelijke waardenpatronen en bestaat er overeenstemming tussen de kernwaarden. In de arena is zichtbaar dat er een beweging heeft plaatsgevonden waarbij de invloedsafstand tussen de functiegroepen kleiner is geworden. Hoewel in de arena gesproken kan worden over een duidelijke hiërarchie zijn er nog wel verschuivingen in de onderlinge machtsafstanden zichtbaar. Deze veranderingen impliceren dat van een volledig uitgekristalliseerd evenwicht en daarmee van een duurzame cultuurverandering (nog) geen sprake is.

Periode 2

Context

Aan het begin van periode 2 vindt er op landelijk niveau een belangrijke doorbraak plaats in de politieke besluitvorming: het gaat om het niet controversieel verklaren van het wetsvoorstel voor de afschaffing van de deelgemeenten/stadsdelen. Deze gebeurtenis heeft een grote impact op de strategie van het concern in Amsterdam. Er wordt een start gemaakt met de hervorming die met de wetwijziging noodzakelijk is geworden. In mei 2012 wordt aan de organisatie de kadernota gepresenteerd. Deze gebeurtenis kan worden beschouwd als een *critical event* omdat daarmee

duidelijk wordt dat er een reorganisatie aanstaande is waarbij de stadsdelen worden vervangen door bestuurscommissies. Het impliceert dat de ontwikkeling tot taakrijke stadsdelen die vanaf 2010 was ingezet weer terug zal worden gedraaid naar een niveau waarbij er voor de stadsdelen slechts een uitvoeringstaak is weggelegd in opdracht van het college. Bovendien wordt in deze periode duidelijk dat de bezuinigingsdoelstelling die was ingesteld op concernniveau nog niet behaald is. Daarom wordt het concernbrede bezuinigingsprogramma geïntensiveerd en worden er additionele bezuinigen opgelegd aan de concernpartijen waaronder de stadsdelen.

Proces

De interventies in deze periode staan in het teken van het realiseren van extra bezuinigingen en het voorbereiden op de aanstaande hervorming en reorganisatie. In de stadsdeelbegroting wordt in 2013 gesproken van een spannend jaar. Er worden kosten bespaard door bijvoorbeeld het samenvoegen van directies, afdelingen en het stimuleren van uitstroom door (vroeg)pensioen, waardoor de organisatie snel krimpt. Beleidsontwikkeling stagneert, er worden enkel keuzes gemaakt over welke subsidiering doorgang kan vinden en wat wordt afgebouwd. De acties gericht op de doorontwikkeling van de organisatie, bijvoorbeeld trainingen en heidagen, worden beëindigd. Daarnaast worden in deze periode voorbereidingen getroffen voor de aanstaande reorganisatie. Ondanks dat de kaders en het reorganisatieplan inhoudelijk nog niet duidelijk zijn houdt Nieuw-West rekening met een forse reductie van het aantal medewerkers en de overplaatsing van medewerkers elders binnen het concern.

Resultaat

Het perspectief op de toekomst van de organisatie lijkt in deze periode sterk te zijn veranderd. In periode 1 wordt de organisatie nog beschouwd als een geheel van een gefuseerde organisatie die moest worden opgebouwd. In periode 2 verandert dit naar het beeld van een organisatie die onderdeel is van een groter geheel (het concern) en moet worden ontbonden. De organisatie raakt daarbij sterk extern georiënteerd omdat het besef is ontstaan dat er een belangrijke aanpassing in de invloedsverhoudingen heeft plaatsgevonden: Nieuw-West gaat in essentie niet meer over zichzelf en zal feitelijk worden aangestuurd door het college. De beleving van nevenschikking tussen het stadsdeel en de andere concernpartijen verandert naar een beeld van bovenschikking (college) en onderschikking (stadsdeel). Dit besef leidt in toenemende mate tot verwarring, conflicterende aansturing en loyaliteitsdiscussies over de bestaande aansturing van de stadsdeelsecretaris in opdracht van de stadsdeelbestuurders versus de toekomstige aansturing van het college.

De inspanningen om de organisatie en het beleid door te ontwikkelen worden vanaf dat moment beschouwd als onnodig of zelfs als contraproductief omdat het stadsdeel in de bestaande vorm geen toekomst (meer) heeft. Voor de meeste medewerkers is niet duidelijk wat de implicaties zullen zijn voor hun eigen functie,

wat leidt tot veel nieuwe onduidelijkheid en onzekerheid. Er wordt gezocht naar een nieuw perspectief op de eigen organisatie en een modus om met de opgelegde verandering om te gaan. Dit resulteert erin dat veel medewerkers zich in deze periode concentreren op het eigen werk.

Leiderschap

De ambtelijke aansturing door de stadsdeelsecretaris wordt als minder directief ervaren. Er ontstaat diffuusheid in leiderschap omdat zowel de stadsdeelsecretaris, het bestuur als het college vragen om ondersteuning. De vragen zijn veelal niet met elkaar in overeenstemming. Dit leidt binnen de organisatie tot loyaliteitsconflicten. De stadsdeelsecretaris probeert in toenemende mate in diverse gremia binnen de stad haar visie op de toekomst van het stadsdeel uit te dragen, maar wordt steeds minder gehoord. Doordat de directie zich meer bezighoudt met ontwikkelingen binnen het concern in plaats van de eigen organisatie ontstaat er een soort van *'laissez faire'* leiderschap. Als gevolg daarvan nemen de afdelingshoofden en teamleiders een deel van het directiewerk over, in termen van het aansturen van dan wel verantwoordelijkheid nemen voor projecten en het bespreken van de voortgang met de stadsdeelbestuurders.

Inhoud

In de periode tussen cultuurmeting 2 en 3 kan gesproken worden over een diepgaande cultuurverandering. Dit kan worden vastgesteld doordat de waarden en het waardenpatroon zijn veranderd. De bedrijfskundige waarden in het centrum van de mindset, oftewel de kernwaarden 'resultaatgerichtheid' en 'efficiëntie', zijn vervangen door de primaire proceswaarden 'werk goed doen' en 'kerntaken goed uitvoeren' die voorwaardelijk zijn voor het bereiken van de persoonlijke (eind)waarde 'werkplezier'. De verbindingen tussen de waarden zijn minder sterk en de centrale waardenlijn is verzwakt. Dit duidt op een verzwakking van de collectiviteit waarbij er weinig overeenstemming bestaat over wat er binnen de organisatie nagestreefd dient te worden. Gezien de sterke toename van het aandeel persoonlijke waarden kan worden gesteld dat dat onzekerheid in deze periode sterk is toegenomen en de medewerkers minder persoonlijk welbevinden ervaren. Het aandeel maatschappelijke waarden is sterk afgenomen, wat een indicatie is voor een verminderde aandacht voor de maatschappelijke bijdrage die de organisatie levert. Binnen de arena is zichtbaar dat de invloedsafstand tussen de functiegroepen opnieuw is afgenomen, met name omdat de invloed van de stadsdeelsecretaris is afgenomen. Verder kan worden gesteld dat er aandacht is voor de samenwerking die, vanaf de werkvloer ingezet, steeds meer zijn beslag krijgt.

Reflectie op de cultuurverandering

Tussen de vier categorieën (*context, proces, resultaat en leiderschap*) in tabel 9.2 zijn in periode 2 opnieuw duidelijke parallellen zichtbaar. Bovendien bestaat er overeenkomst tussen deze categorieën enerzijds en de inhoud van de

cultuurverandering (categorie *inhoud*, tabel 9.3) anderzijds.

Het centrale thema in deze periode is de vaststelling van het wetsvoorstel en de voorbereiding op de effectuering daarvan. Het college van gemeente Amsterdam anticipeert hierop met de aankondiging van een concernbrede hervorming en bijbehorende reorganisatie (*context*). Het blijft bij een aankondiging omdat de vorm van de nieuwe organisatie in deze periode nog niet bekend is. Deze aankondiging leidt binnen Nieuw-West tot een sterke perspectiefwijziging op de organisatie (*outcomes*). Voor de medewerkers wordt duidelijk dat Nieuw-West in de bestaande vorm geen toekomst meer heeft. De aansturing door het college conflicteert in toenemende mate met de toekomstige aansturing door het college waardoor er diffuusheid in aansturing ontstaat (*leiderschap*). Steeds duidelijker wordt dat het nieuwe perspectief op de organisatie niet door de directie maar door het college gevormd zal worden.

Het gebrek aan perspectief en het niet kunnen overzien van de gevolgen van de lopende ontwikkelingen leiden bij de medewerkers tot angst en onzekerheid. De interventies gericht op de doorontwikkeling van beleid en organisatie worden grotendeels als nutteloos beschouwd en gestopt (*proces*). De bezuinigingsopgave, ingezet door het college, blijft daarentegen onverminderd bestaan.

De resultaten bij de bovengenoemde categorieën zijn in lijn met veranderingen die in deze periode in de organisatiecultuur kunnen worden vastgesteld (*inhoud*). De perspectiefwijziging op de ontwikkeling van organisatie (*resultaat*) naar aanleiding van de aankondiging van de hervorming en reorganisatie (*context*) komt overeen met een verandering die kan worden vastgesteld binnen de organisatiecultuur. Het besef dat er nieuwe ingrijpende veranderingen aanstaande zijn ontstaat op het moment dat het college de stadsdelen een reorganisatie oplegt waarin ook Nieuw-West zich heeft te schikken. De verhoudingen binnen de arena veranderen en er ontstaan loyaliteitsdiscussies vanwege de verschillen tussen de huidige en toekomstige aansturing. Dit hangt aannemelijk samen met het feit dat de stadsdeelsecretaris in deze periode aan invloed inboet (*leiderschap*).

De aankondiging van de reorganisatie gaat gepaard met een verandering in het centrale waardenpatroon. De primaire proceswaarde 'werk goed doen' kan als nieuwe kernwaarde worden beschouwd. De collectiviteit in de mindset is grotendeels verdwenen wat impliceert dat beperkt duidelijk is wat er binnen de organisatie nagestreefd wordt. De onzekerheid over het nieuwe perspectief in deze periode correspondeert met de onzekerheid en een vermindering van het persoonlijk welbevinden dat in de organisatiecultuur zichtbaar wordt.

De resultaten komen het meest overeen met de fase van decollectiverings binnen het culturele veranderproces. Decollectivering wordt gekenmerkt door een verminderde collectiviteit van de mindset en doordat het bestaande culturele evenwicht tussen de cultuurcomponenten wordt verlaten. Dit kan worden geconcludeerd aan de hand van de volgende kenmerken: in periode 2 is er, in tegenstelling tot periode 1, sprake van een verzwakking van de collectiviteit; de collectiviteit die werd vastgesteld in meting 2 is in meting 3 verdwenen en de

bestaande waardenpatronen zijn verminderd. In het centrum van de mindset, oftewel de kernwaarden, heeft een diepgaande verandering plaatsgevonden waarbij de bedrijfskundige waarden zijn vervangen door primaire proceswaarden. De verandering van de kernwaarden in de mindset gaat gepaard met een toename van de onzekerheid binnen de organisatie en een vermindering van het persoonlijk welbevinden. In de arena is zichtbaar dat er een beweging heeft plaatsgevonden waarbij de invloedssafstand tussen de functiegroepen kleiner is geworden. Dit hangt samen met het besef dat Nieuw-West feitelijk wordt *overruled* door het college. Dit leidt tot loyaliteitsconflicten vanwege een verschil in opvattingen tussen de huidige versus de aanstaande aansturing.

In periode 2 kan er een duidelijke verandertrigger vanuit de omgeving worden vastgesteld. De aankondiging van de hervorming en de reorganisatie wordt als een critical event beschouwd waardoor de medewerkers de verandering waar Nieuw-West zich in bevindt in een nieuw daglicht gaan zien. Met het verdwijnen van het bestaande perspectief op de organisatie is het besef ontstaan dat de bestaande organisatiecultuur ontoereikend is om met deze ingrijpende verandering om te kunnen gaan.

Periode 3

Context

Het wetsvoorstel voor de afschaffing van de deelgemeenten is zowel door de Tweede Kamer als de Eerste Kamer aangenomen. De bestuurlijke hervorming die het gevolg is van de doorgevoerde wetswijziging kan in deze periode als het centrale thema worden getypeerd. De hervorming gaat gepaard met een voorbereiding op de reorganisatie van het concern. Het bestaande bezuinigingsprogramma blijft van kracht. De start van het nieuwe bestuurlijk stelsel en bijbehorende organisatieontwerp vindt plaats aan het einde van periode 3. Voor stadsdeel Nieuw-West wordt met de presentatie van het organisatieplan en de hervorming naar bestuurscommissie in deze periode duidelijk welke eisen aan de nieuwe organisatie worden gesteld. Het plan toont een fundamentele aanpassing van de verhouding tussen het college en de bestuurscommissies waarbij de bestuurscommissies slechts een uitvoerende rol toebedeeld krijgen en verantwoording afleggen aan het college. Aan het einde van periode 3 worden er nieuwe verkiezingen gehouden en treedt de 'bestuurscommissie Nieuw-West' in werking.

Proces

De interventies staan in deze periode in het teken van het anticiperen op het nieuwe organisatieontwerp. De gevolgen van deze interventies zijn ingrijpend. Er worden verdere voorbereidingen getroffen om het merendeel van de medewerkers te verplaatsen naar andere organisaties binnen het concern en de stadsdeelsecretaris verlaat de organisatie. Het gevolg van de aanhoudende bezuinigingsopgave is dat

een van de drie stadsdeelkantoren wordt gesloten. Staand stadsdeelbeleid wordt afgerond waarna het wordt overgeheveld naar andere partijen binnen het concern die hier de verantwoordelijkheid over krijgen. Er is geen ruimte meer voor organisatieontwikkeling. Alle medewerkers treden in deze periode in dienst bij gemeente Amsterdam.

Resultaat

De medewerkers zijn in deze periode grotendeels bezig met de fase na de stelselwijziging en de bijbehorende reorganisatie aan het einde van periode 3. Zij worden in toenemende mate betrokken bij de voorbereiding op de reorganisatie. Het werk staat in het teken van het afronden van werkzaamheden en het overhevelen van het beleid naar andere partijen binnen het concern. Voor de organisatie zelf is nauwelijks nog aandacht omdat het beeld bestaat dat deze zal worden opgeheven. De oriëntatie richting de andere partijen binnen het concern is groot nu duidelijk is geworden dat een groot aantal medewerkers herplaatst zal worden. Gedurende periode 3 wordt voor de meesten duidelijk dat aan hen werkzekerheid wordt geboden elders binnen het concern. Een groot aantal bereidt zich voor op een overplaatsing. Samenwerking binnen de organisatie lijkt minder van belang en staat in het teken van het afronden en overhevelen van beleid naar het concern.

Leiderschap

Met de aanstaande hervorming in het vooruitzicht en vanwege het vertrek van de stadsdeelsecretaris wordt er in deze laatste periode steeds minder aansturing ervaren. De stadsdeelsecretaris ad interim, in de plaats gekomen voor de afgetreden stadsdeelsecretaris, stuurt de organisatie enkel op hoofdlijnen aan waarbij de focus wordt gelegd op het voorbereiden op de aanstaande reorganisatie. Dit heeft tot gevolg dat medewerkers steeds meer samenwerking opzoeken met andere partijen binnen het concern. Aan het einde van de onderzoeksperiode vindt vanuit Nieuw-West nauwelijks nog aansturing plaats.

Inhoud

De vergelijking tussen cultuurmeting 4 en 3 laat in deze periode een cultuur zien waarvan de collectiviteit opnieuw is afgenomen, tot een niveau waarbij er nog weinig gemeenschappelijkheid in de mindset kan worden vastgesteld. Dit duidt erop dat er (nog) minder overeenstemming bestaat over wat er binnen de organisatie nagestreefd dient te worden. Er is geen sprake meer van een centrale waardenlijn en de bestaande waardenpatronen zijn verder verzwakt. De belangrijkste waarden waaruit gewerkt wordt zijn nog steeds de primaire proceswaarden 'kerntaken goed uitvoeren' en 'werk goed doen' die voorwaardelijk zijn voor de persoonlijke waarden 'werkplezier' en 'voldoening'. Op basis van het relatief lagere aandeel persoonlijke waarden wordt gesteld dat de onzekerheid in deze periode is verminderd en daarmee het persoonlijk welbevinden is toegenomen. Het aantal bedrijfskundige waarden is verhoudingsgewijs sterk toegenomen, wat een indicatie

is voor het ontstaan van een sterkere bedrijfskundige focus.

Binnen de arena is zichtbaar dat er, net als in eerdere periodes, sprake is van beweging: de invloedsafstand tussen de functiegroepen is opnieuw afgenomen. Verder kan worden gesteld dat er aandacht is voor samenwerking die eerder is ingezet vanuit de werkvloer en dat het middenkader verder is versterkt.

Reflectie op de cultuurverandering

Tussen de vier categorieën (*context*, *proces*, *resultaat* en *leiderschap*) in tabel 9.2 zijn, net als in de eerste twee periodes, ook in periode 3 duidelijke parallellen zichtbaar. Bovendien bestaat er overeenkomst tussen deze categorieën enerzijds en inhoud van de cultuurverandering (categorie *inhoud*, tabel 9.3) anderzijds.

Het centrale onderwerp in de categorie *context* is de hervorming en de bijbehorende herstructurering die in deze periode door middel van een plan zijn geconcretiseerd. Er worden interventies uitgevoerd in het kader van de reorganisatie van het concern die gepaard gaan met de hervorming. Dit komt overeen met de interventies (*proces*) die in deze periode nagenoeg volledig in het teken staan van het anticiperen op de reorganisatie en het bijbehorende organisatieontwerp. De medewerkers denken en acteren niet meer binnen het *frame* van Nieuw-West (*resultaat*). Zij richten zich op hun werkzaamheden elders na de stelselwijziging doordat zij in toenemende mate worden betrokken bij en worden aangestuurd door andere partijen binnen het concern. Ook de directie anticipeert op de herstructurering, waardoor er binnen Nieuw-West nog weinig sturing plaatsvindt (*leiderschap*).

De resultaten van de bovengenoemde categorieën zijn grotendeels in overeenstemming met veranderingen die in deze periode in de organisatiecultuur kunnen worden vastgesteld (*inhoud*). Dat Nieuw-West als 'organisatie' nog nauwelijks bestaat in de beleving van de medewerkers komt overeen met het gebrek aan collectiviteit in de mindset. De focus op het goed overdagen van het werk en het voorbereiden op de nieuwe functie komt overeen met de primaire proceswaarden 'werk goed doen' en 'kerntaken goed uitvoeren', de kernwaarden die voorwaardelijk zijn voor de persoonlijke waarde 'werkplezier'. In deze periode is er sprake van een nieuw perspectief en wordt de medewerkers werkzekerheid geboden. Dit correspondeert met de afname van de onzekerheid die blijkt uit de cultuurmeting. Het gebrek aan ervaren aansturing komt overeen met de machtsverhoudingen in de arena die minder duidelijk zijn geworden. Contrasterend resultaat is dat samenwerking volgens de cultuurmeting nog steeds een belangrijke rol heeft terwijl het in de beleving van de respondenten geen doel meer dient.

De resultaten komen, net als de vorige periode, het meest overeen met de fase van decollectivering. Dit kan worden geconcludeerd aan de hand van de volgende kenmerken:

Net als in periode 2 ontbreekt het in periode 3 aan een collectieve mindset. Bovendien zijn de culturele waardenpatronen ten opzichte van periode 2 verder verzwakt en lijkt er (nog) weinig samenhang te bestaan. Dezelfde primaire waarden vormen het centrum van de mindset maar de verbindingen zijn verzwakt.

Dit impliceert dat er nog maar weinig gemeenschappelijkheid bestaat tussen de medewerkers. In de arena wordt de beweging gecontinueerd waarbij de invloedafstanden tussen de functiegroepen kleiner en diffuser zijn geworden. Dat betekent dat de machtsverhoudingen in de arena niet duidelijk zijn en de cultuur aan verandering onderhevig is.

Vanwege de verdere verzwakking van de mindset tot een niveau waarbij er nog weinig gemeenschappelijkheid bestaat kan er gesproken worden van een ontbinding van de cultuur. Dit impliceert dat er eigenlijk niet meer gesproken kan worden van een organisatiecultuur of van een groepsidentiteit. Dit komt overeen met de situatie waarin Nieuw-West in deze periode verkeert, waarbij het grootste deel van de medewerkers zich voorbereidt op de toekomstige functie buiten de organisatie.

9.4 Samenvatting: het verloop van de cultuurverandering

In deze laatste paragraaf wordt een samenvatting gegeven van hoe de cultuurverandering is verlopen. Gezien de grote hoeveelheid data is ervoor gekozen de resultaten weer te geven volgens het veranderkundig raamwerk van Armenakis en Bedeian (1999) zoals beschreven door Kuipers et al. (2013). Daarbij is er een aanpassing gemaakt waardoor het raamwerk specifiek gericht is op cultuurverandering. Het verloop van de cultuurverandering wordt beschreven binnen de context van de twee transformaties die gedurende de onderzoeksperiode zijn uitgevoerd.

Er wordt gestart met een samenvatting van de context waar de organisatie zich in bevond. Vervolgens worden de kernachtige beschrijvingen van de cultuurmetingen (spoor 2) en de veranderbeleving (spoor 3) hier aan toegevoegd. Door de transformaties te relateren aan de cultuurverandering kan het verloop van het culturele proces worden beschreven.

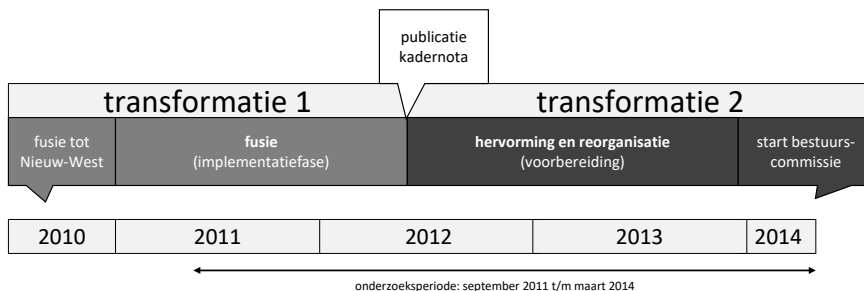
De organisatiecontext: twee transformaties

De episodische veranderperiode waar Nieuw-West gedurende de onderzoeksperiode in verkeerde wordt gekenmerkt door twee transformaties, te weten een fusie opgevolgd door een bestuurlijke hervorming gecombineerd met een reorganisatie, zie figuur 9.2. De bestaande transformatie in de vorm van een fusie werd daarbij feitelijk 'ingehaald' door de transformatie in de vorm van een bestuurlijke hervorming en reorganisatie die moest worden voorbereid.

- De eerste transformatie betreft de implementatie van de fusie tussen de drie oud-stadsdelen. Deze staat centraal in onderzoeksperiode 1 (september 2011 – medio 2012). De fusieorganisatie trad een jaar eerder in werking waarbij de nadruk lag op het integreren van de organisaties. De tweede transformatie

betreft de bestuurlijke hervorming en reorganisatie waarbij de organisatie werd getransformeerd tot een bestuurscommissie. De voorbereidingen op deze hervorming en reorganisatie staan centraal in onderzoeksperiode 2 en 3 (medio 2012 – maart 2014).

- Het *critical event*, wat er toe leidde dat de bestaande transformatie plaatsmaakte voor een tweede transformatie, betreft de kadernota van mei 2012 waarin de nieuwe transformatie werd aangekondigd. Met het critical event werd duidelijk dat de belangrijkste besluiten over de organisatie vanaf dat moment door het college werden genomen in plaats van door het eigen bestuur en de directie. Het critical event had tot gevolg dat het college een nieuwe en belangrijke actor werd binnen de arena met een verregaande invloed op de toekomst van de organisatie in termen van de taak, rol en bevoegdheden.



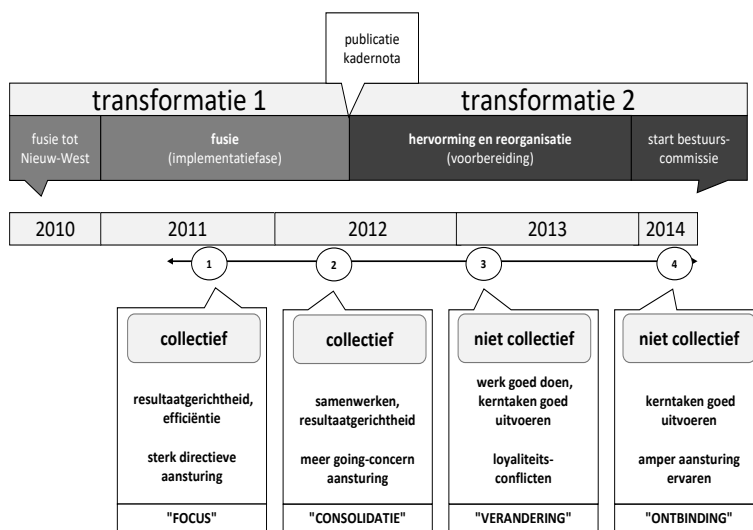
Figuur 9.2 Twee transformaties met de kadernota als critical event.

Beschrijving van het verloop van de cultuurverandering

In figuur 9.3 wordt het verloop van de cultuurverandering gekoppeld aan de transformaties. Aan de periode van transformatie zijn de vier cultuurmeting toegevoegd. Per cultuurmeting (1 t/m 4) zijn de belangrijkste resultaten beschreven: de kernwaarden, de wijze van aansturing en de typering van de cultuur zoals eerder beschreven in tabel 9.3.

Transformatie 1: hercollectivering

De implementatie van de fusie (transformatie 1) betrof de periode waarin de gezamenlijke opgave van de organisatie verder vorm werd gegeven en tegelijkertijd werd gezocht naar manieren om de concernbrede bezuinigingsopgave te realiseren. De transformatie werd door de medewerkers beleefd als de (door)ontwikkeling naar één gemeenschappelijke organisatie waarbij het synchroniseren van het beleid en de financiën centraal stond. Zij ervoeren hierbij een sterk directieve aansturing door de stadsdeelsecretaris en de directie die gedurende de implementatie wat werd afgezwakt.



Figuur 9.3 De vier cultuurmetingen afgezet tegen beide transformaties.

Bezien vanuit de culturele veranderfase kan in deze periode gesproken worden van hercollectivering: de aanwezige collectiviteit in de mindset nam in deze periode toe. Dit impliceert dat de organisatieleden in toenemende mate naar elkaar toe groeiden in termen van hoe de organisatie werd beleefd, wat daarbij de gedeelde kernwaarden waren en hoe deze tot uiting kwamen in het organisatiegedrag. Dit kon ontstaan vanwege de interne oriëntatie op de organisatie waarbij het synchroniseren van beleid binnen de nieuwe financiële kaders, het realiseren van bezuinigingen en het opzetten van nieuwe samenwerkingen binnen en later tussen de directies, centraal stond.

De kernwaarden in de mindset bestonden in deze periode uit de bedrijfskundige waarden 'resultaatgerichtheid' en 'efficiëntie' die voorwaardelijk waren voor het realiseren van de gezamenlijke opgave, namelijk het verder vormgeven van de nieuwe organisatie en het realiseren van de gestelde bezuinigingen.

Critical event: diepgaande cultuurverandering

Nadat zich in 2012 een critical event voordeed in de vorm van de aankondiging van een nieuwe, nog veel ingrijpendere transformatie, vond er een diepgaande cultuurverandering plaats. Daarmee was er geen sprake van een geplande maar van een emergente cultuurverandering (Boonstra, 2004). Doordat de mindsetverandering plaatsvond na de aankondiging kan verondersteld worden dat dit critical event de verandering van het centrale waardepatroon in gang heeft gezet.

In de beleving van de medewerkers kreeg de veranderperiode waar de organisatie in verkeerde een totaal andere invulling. Het beeld van de Amsterdamse stadsdelen die sinds de jaren 80 enkel groter zijn geworden en invloedrijker zijn gaan opereren,

verloor zijn betekenis. Het perspectief van een organisatie die moest worden opgebouwd veranderde in een (onderdeel) van het nieuwe concern dat moest worden ontbonden. Inspanningen om verder aan de nieuw gefuseerde organisatie te bouwen werden in het licht van de nieuwe ontwikkelingen als nutteloos beschouwd. Het besef ontstond dat de organisatie haar toekomst niet meer zelf in de hand had maar dat deze (extern) zou worden bepaald door het college. Dit leidde tot een hoge mate van onzekerheid en onduidelijkheid bij de medewerkers.

Transformatie 2: decollectivisering

De voorbereiding op de nieuwe transformatie heeft een sterke impact op de organisatiecultuur. Het is de periode waarin de stadsdeelsecretaris haar grip op de organisatie verloor en er diffuusheid ontstond over de bestaande aansturing door de directie versus de aanstaande aansturing door het college. In de beleving van de medewerkers verloor met de aankondiging van de nieuwe transformatie de organisatie haar betekenis. Voor de vorming van een krachtige fusieorganisatie kwam geen nieuw perspectief in de plaats. Het was lange tijd onduidelijk wat de opgave van de nieuwe organisatie zou worden en wie daar in welke rol bij betrokken zouden zijn.

Bezien vanuit de culturele veranderfase kan in deze periode gesproken worden van decollectivisering. Het verdwijnen van de collectiviteit is een belangrijke indicator voor een gebrek aan gemeenschappelijke waarden en overtuigingen. Anders gezegd, de culturele binding tussen de medewerkers werd onduidelijker en zwakker. De samenhang die nog wel bestond in de mindset zwakte verder af. Aan het einde van de meetperiode was de collectiviteit nagenoeg verdwenen.

De bedrijfskundige kernwaarden in de mindset werden vervangen door de primaire proceswaarden 'werk goed doen' en 'kerntaken uitvoeren'. Niet het resultaat van het werk maar het (correct uitvoeren) van het werk zelf kwam in de voorbereiding op de hervorming en reorganisatie in toenemende mate centraal te staan. 'Werk goed doen' en 'kerntaken goed uitvoeren' kunnen als een copingmechanisme worden beschouwd dat medewerkers in staat stelde om de met de toegenomen onzekerheid en onduidelijkheid om te gaan. Het duurde tot het einde van de onderzoeksperiode voordat daar een perspectief voor in de plaats kwam en de medewerkers werkzekerheid elders binnen het concern werd geboden.

Tijdens de onderzoeksperiode kan er niet gesproken worden over een duurzame cultuurverandering omdat er na het critical event enkel een afname van de collectiviteit heeft plaatsgevonden in plaats van een versterking hiervan. Anders gesteld, de decollectivisering die ontstond naar aanleiding van het critical event werd niet opgevolgd door een nieuwe fase van hercollectivisering. In plaats daarvan vond er een afzwakking van de collectiviteit plaats tot een niveau waarop er nog nauwelijks over gemeenschappelijkheid en een gedeelde organisatiecultuur gesproken kon worden.

10 Conclusie en reflectie

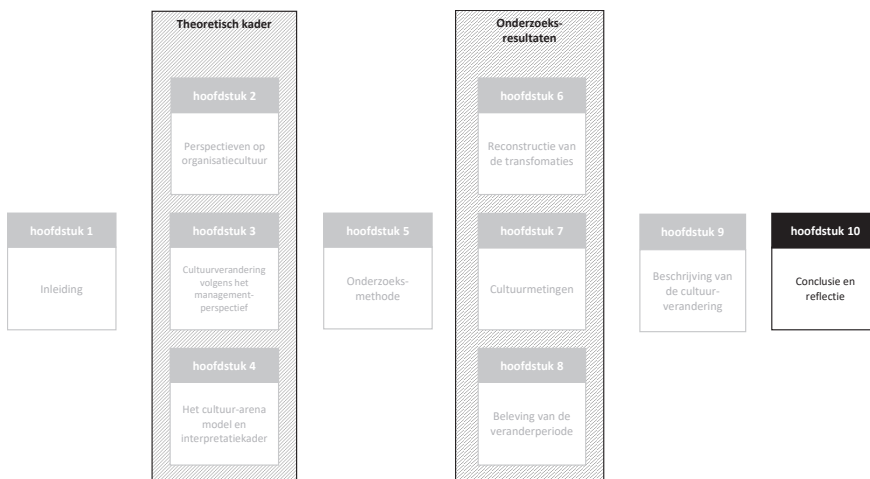
10.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk werd een beschrijving gegeven van de cultuurverandering van Nieuw-West. De onderzoeksperiode werd daarbij gekenmerkt als een periode waarbij een bestaande organisatietransformatie werd ingehaald door een nieuwe transformatie. De beantwoording van de onderzoeksvraag hoe de cultuurverandering bij Nieuw-West is verlopen tijdens de periode van transformatie leidt tot enkele algemene conclusies over hoe een organisatietransformatie zich verhoudt tot een cultuurverandering. Zoals eerder aangegeven, wordt bij het generaliseren van de resultaten voorzichtigheid en terughoudendheid betracht. Een enkele casestudy kan niet, zoals statistisch onderzoek dat wel kan, leiden tot algemene uitspraken over de empirische werkelijkheid. Bovendien maken het exploratieve karakter en de contextspecificiteit van de organisatiecultuur het moeilijk om generaliserende cultuuruitspraken te doen (Kets de Vries & Balazs, 1999; Martin, 2002; Martin & Frost 2011). In lijn met deze constatering wordt er daarom gewaakt voor het trekken van ambitieuze conclusies over cultuurverandering omdat deze in eerder onderzoek (nog) niet zijn bevestigd.

Opbouw van het hoofdstuk

Dit hoofdstuk start met de beantwoording van de hoofdvraag (10.2). Vervolgens worden de conclusie en de onderliggende deelconclusies beschreven (10.3). De resultaten en conclusies roepen enkele vragen op die geadresseerd worden voor vervolgonderzoek (10.4). Vervolgens wordt stilgestaan bij de belangrijkste beperkingen van het onderzoek (10.5) en de praktische implicaties die het onderzoek oplevert voor politieke bestuurders en managers (10.6). Het hoofdstuk

wordt afgesloten met een reflectie op cultuuronderzoek in het algemeen.



10.2 Beantwoording van de hoofdvraag

In de periode van september 2011 tot en met maart 2014 is er cultuuronderzoek uitgevoerd bij stadsdeelorganisatie Nieuw-West. De onderzoeksperiode wordt gekenmerkt door twee transformaties: de implementatie van een fusie die werd ingehaald door de voorbereiding op een hervorming en reorganisatie. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Op welke wijze is de cultuurverandering tijdens de organisatietransformatie van Nieuw-West verlopen?

De onderzoeksperiode kan getypeerd worden als een periode waarin een diepgaande maar (nog) geen duurzame cultuurverandering heeft plaatsgevonden. De diepgaande cultuurverandering ontstond als gevolg van een critical event, te weten de aankondiging van een nieuwe, nog intensievere transformatie in de vorm van een bestuurlijke hervorming en reorganisatie.

Er kan gesproken worden van een diepgaande cultuurverandering omdat er een verandering heeft plaatsgevonden in de kern van de cultuur. Het betreft een verandering van de aanwezige waarden, het waardetype en de centrale waardenlijn in de mindset. De bedrijfskundige aandacht voor de organisatie veranderde naar de focus op het goed uitvoeren van het eigen werk. Anders gesteld, de aandacht voor het *resultaat* van het werk, oftewel de gerichtheid op resultaat en efficiëntie,

veranderde naar aandacht voor het werk *an sich*.

De verandering in mindset ging gepaard met een verandering van de arena. Er ontstonden in toenemende mate loyaliteitsdiscussies. Medewerkers ervoeren zowel aansturing op organisatieniveau (directie) als op concernniveau (college van bestuur). Aan het einde van de onderzoeksperiode werd door de medewerkers nog amper aansturing vanuit de directie ervaren.

De impact van het critical event op de mindset is ook zichtbaar in de dominante betekenisconstructie van de organisatie: het beeld van een gefuseerde organisatie die moest worden opgebouwd veranderde naar (een onderdeel van) een groter concern dat moest worden ontbonden. Daarbij was het besef ontstaan dat de organisatie haar toekomst niet meer zelf in de hand had maar dat deze (extern) zou worden bepaald door het college van B&W.

Het critical event zorgde ervoor dat de fase van hercollectivisering veranderde in een fase van decollectivisering vanwege het besef dat de bestaande organisatiecultuur geen doel meer diende. De diffuusheid in aansturing, gebrek aan een nieuw perspectief en de onzekerheid over de eigen rol in de organisatie zorgden ervoor dat er druk ontstond op de onderlinge collectiviteit tot een niveau waarbij er nog amper van culturele binding kon worden gesproken. Van een verduurzaming van de cultuurverandering naar een nieuw collectief evenwicht was daarmee aan het einde van de onderzoeksperiode geen sprake.

10.3 Conclusie

In het theoretisch kader werd gesteld dat een verandering van de organisatiecultuur als voorwaardelijk wordt gesteld voor een succesvolle uitvoering van een organisatie-transformatie (o.a. Boonstra 2010; Meyer & Hammerschmid 2006; Straathof, 2009). De verandering in de organisatieconfiguratie (structuur) gaat gepaard met een verandering van de mindset van de medewerkers (cultuur) die de organisatie in staat stelt haar doelen te realiseren. Ondanks dat er allerlei academische en praktische vooronderstellingen bestaan over het nut, de noodzaak en het vormgeven van een cultuurverandering is nog steeds niet duidelijk aangetoond hoe een cultuurverandering in verband moet worden gebracht met een organisatie-transformatie. Dit onderzoek heeft bijgedragen aan het beschrijven van dit verband door het verloop van de cultuurverandering centraal te stellen. Dankzij de grote onderzoeksomvang en de longitudinale onderzoeksopzet kon tijdens de periode van transformatie het verloop van cultuurverandering in kaart worden gebracht, waarna vastgesteld kon worden hoe beide veranderingen zich tot elkaar verhouden en welke factoren hier invloed op hebben.

De conclusie over hoe cultuurverandering zich verhoudt tot een organisatie-transformatie luidt als volgt:

Conclusie

Er zijn duidelijke aanwijzingen gevonden voor de aanname dat een organisatietransformatie gepaard gaat met een cultuurverandering. Echter, beide veranderingen vinden niet parallel plaats. De diepgaande cultuurverandering ontstaat als gevolg van de aankondiging van de transformatie en vindt daarmee plaats *vóórd*at de transformatie daadwerkelijk wordt gestart. In deze casestudy is echter nog geen duurzame cultuurverandering zichtbaar. Een verduurzaming van de cultuurverandering wordt verwacht *nadat* de transformatie is doorgevoerd.

Deelconclusies

De bovenstaande centrale conclusie is gebaseerd op zes deelconclusies. Deze worden onderstaand een voor een besproken.

Een organisatietransformatie en een cultuurverandering vinden niet parallel plaats. Een diepgaande cultuurverandering betreft een proactieve verandering.

In het interpretatiekader werd gesteld dat een transformatie gepaard gaat met een diepgaande cultuurverandering (o.a. Boonstra 2010; Desmidt & Heene, 2007; Meyer & Hamerschmid, 2006). Empirisch werd dit eerder aangetoond in de dissertatie van Straathof (2009) waarin een cultuurverandering aanwijsbaar was tijdens een periode van transformatie (zie hoofdstuk 4.4). Dit resultaat wordt in de casestudy van Nieuw-West bevestigd: tijdens een periode van transformatie vindt er een verandering plaats in de mindset en daarmee in de kern van de cultuur.

Verder werden in het interpretatiekader organisatietransformatie en cultuurverandering als twee parallele veranderingen beschouwd. Dit uitgangspunt dient te worden genuanceerd. In de casus ontstaat de verandering in de mindset al *vóórd*at de transformatie daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Het critical event, te weten de aankondiging van de transformatie, blijkt ingrijpend genoeg om de mindset te doen veranderen en vormt daarmee het startpunt voor de cultuurverandering. Geconcludeerd wordt dat er een diepgaande cultuurverandering plaatsvindt *alvorens* de transformatie daadwerkelijk wordt gestart. Daarmee kan een diepgaande cultuurverandering in relatie tot de transformatie worden getypeerd als een *proactieve* verandering.

Het critical event is dermate ingrijpend dat de kern van de cultuur wordt geraakt.

In het theoretisch kader wordt gesteld dat de ingrijpende veranderingen in de omgeving de primaire aanleiding zijn voor een cultuurverandering (Schein, 2010; Van de Ven & Poole, 2005). Het critical event dat plaatsvindt in de omgeving van de organisatie *triggert* de cultuurverandering. Het besef ontstaat dat de problemen niet kunnen worden opgelost met de bestaande inzichten, ervaringen en kwaliteiten

(Boonstra, 2013). Dit heeft een interne crisis tot gevolg waar de organisatie zich toe dient te verhouden.

Verder werd in het interpretatiekader gesteld dat er na het critical event eerst een proces van decollectivisering plaatsvindt dat resulteert in een diepgaande cultuurverandering: de culturele collectiviteit zwakt dermate af dat de culturele gemeenschappelijkheid onder druk komt te staan. De veranderingen die ontstaan in de arena maken het mogelijk dat het evenwicht tussen de kernwaarden wordt doorbroken en er veranderingen in de collectieve waarden ontstaan (Straathof, 2009).

In deze casus bestaan sterke aanwijzingen dat het critical event de cultuurverandering in gang heeft gezet, zoals werd beschreven in de vorige deelconclusie. De aankondiging van de transformatie is dermate ingrijpend dat het een directe impact op de mindset tot gevolg heeft. Daarbij is het opvallend dat de reactie op het critical event in de cultuur eerder als een *plotselinge* gewaarwording dan als een *proces* van gewaarwording kan worden getypeerd. Het beeld van de organisatie veranderde fundamenteel en de robuustheid van de cultuur werd daarmee doorbroken.

Geconcludeerd wordt dat de diepgaande cultuurverandering geen gevolg is van een proces van decollectivisering, zoals gesteld in het (theoretische) interpretatiekader. Het critical event is dermate ingrijpend dat de diepgaande verandering gekenmerkt kan worden als een *omslag* die een proces van decollectivisering tot *gevolg* heeft.

<p><i>De proactieve cultuurverandering komt overeen met de gehanteerde copingstrategie van de medewerkers.</i></p>
--

Een opvallend resultaat is dat de proactieve cultuurverandering, oftewel de culturele anticipatie op de transformatie, grotendeels overeenkomt met de copingstrategie die medewerkers hebben gekozen om met de ingrijpende organisatieverandering om te gaan. In de casus komen de kernwaarden 'werk goed doen' en 'kerntaken goed uitvoeren' centraal te staan. Tegelijkertijd richten de medewerkers zich in toenemende mate op hun eigen taak als reactie op de toegenomen onzekerheid en het gebrek aan toekomstperspectief. De focus op het eigen werk kan beschouwd worden als een copingstrategie die overzicht en duidelijkheid biedt in een periode waarin dit op organisatieniveau niet geboden kan worden.

In de literatuur behorende bij het managementperspectief wordt de relatie tussen de kernwaarden en copingstrategie van de medewerkers slechts beperkt besproken. Deze relatie heeft mogelijk een raakvlak met wat in de literatuur wordt beschouwd als de 'verandercapaciteit' van de cultuur. Volgens Schein (2010) staat de verandercapaciteit gelijk aan de mate waarin de cultuur in staat is zich enerzijds (extern) aan te passen aan de omgeving en anderzijds in staat is (interne) integratie te bereiken (zie ook hoofdstuk 3.3). Deze capaciteit maakt het mogelijk veranderingen van omgeving te doorstaan en te overleven, ook wel de '*survival*

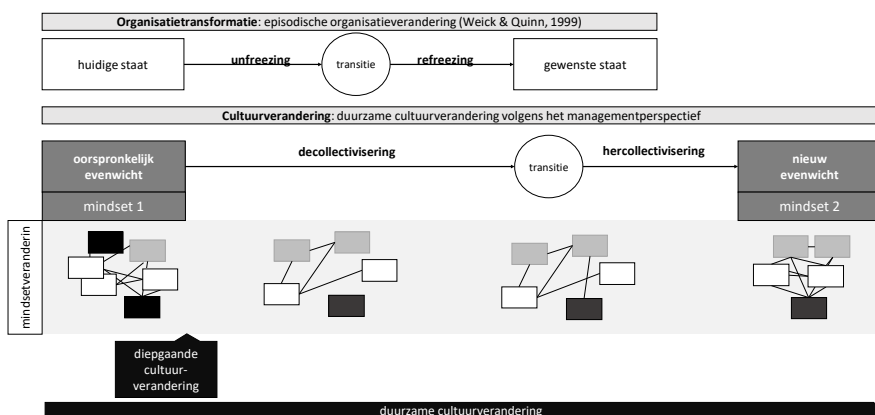
function' genoemd (Schein, 2012: 6). Noordegraaf en Vermeulen (2010) spreken in deze context van een 'kracht' (*strenght*), Boonstra (2010: 65) van een 'eigenheid' die de cultuur in staat stelt te veranderen zonder dat de onderlinge (ver)binding tussen de organisatieleden wordt verbroken (zie ook Cartwright & Schoenberg, 2006; Nahavandi & Malekzadeh, 1988). Hiertoe maken de leden gebruik van de culturele kernkwaliteiten en *resources* die de organisatiecultuur kenmerken. Simpler gezegd, de waarden die blijf geven van de verandercapaciteit stellen de cultuur in staat ingrijpende verandering door te maken zonder dat de (ver)binding tussen de organisatieleden verdwijnt.

Een duurzame cultuurverandering betreft een reactieve verandering.

In de casus kan aan het einde van onderzoeksperiode nog niet worden gesproken van een hercollectivering en daarmee van een duurzame cultuurverandering. In lijn met het theoretisch kader lijkt het erop dat er een fase van hercollectivering plaatsvindt nadat de transformatie daadwerkelijk is doorgevoerd. Dit is in lijn met de vaststelling van Heskett & Kotter (1992) dat het bereiken van een duurzaam cultureel evenwicht in een grote organisatie meerdere jaren in beslag neemt. Naast het theoretisch uitgangspunt is deze verwachting gebaseerd op de eerste onderzoeksperiode van de casus waarbij tijdens de implementatie van de fusie duidelijk sprake was van hercollectivering richting een nieuw cultureel evenwicht. Na de fusie ontstond er meer zekerheid en duidelijkheid, gecombineerd met een gedeelde consensus over de primaire opgave van de organisatie. De verwachting bestaat dat deze hercollectivering opnieuw zal plaatsvinden na de tweede transformatie. De duurzame cultuurverandering kan daarmee worden getypeerd als een *reactieve* verandering. De transformatie dient te worden doorgevoerd alvorens de verandering geïnternaliseerd kan worden in een nieuw cultureel evenwicht.

Proactieve en reactieve cultuurverandering: aanpassing van het theoretisch kader.

De bovenstaande conclusies zoals gesteld in deze casestudy maken een aanpassing van het theoretisch kader noodzakelijk. De aanpassing wordt weergegeven in figuur 10.1. Zichtbaar is dat een cultuurverandering niet parallel loopt met een organisatietransformatie. De diepgaande cultuurverandering wordt weergegeven als een proactieve verandering waarmee het bestaande evenwicht wordt doorbroken. De duurzame cultuurverandering naar een nieuw evenwicht is afgerond nadat de transformatie is afgerond ('desired state') en het proces van hercollectivering heeft plaatsgevonden.



Figuur 10.1 Aanpassing van interpretatiekader.

Een verandering van arena draagt bij aan een cultuurverandering.

Dit onderzoek bevestigt de stelling dat de arena fungeert als de *enabler* van de cultuurverandering (Straathof, 2009, zie hoofdstuk 4.4). Bepaalde waarden kunnen aan invloed winnen als deze door een invloedrijke leider worden uitgedragen (Boonstra, 2010; Cameron & Quinn, 2005; Schein, 2009) en aan invloed verliezen als het ervaren leiderschap in het geding komt. Als invloedrijke actoren hun machtspositie verliezen, kunnen de leden ervoor kiezen andere waarden na te streven en ander gedrag te vertonen zonder dat dit leidt tot repercussies. Deze laatste situatie ontstond bij Nieuw-West. De leider met een sterke invloed op de cultuur, in dit geval de stadsdeelsecretaris, verloor status en invloedspositie als gevolg van conflicten met actoren uit de directe omgeving (het college van B&W) die in korte tijd aan invloed wonnen. De diffuusheid in leiderschap leidde tot loyaliteitsconflicten en een afbrokkeling van het interne draagvlak. Dit maakte de gekozen veranderrichting en de onderlinge culturele collectiviteit kwetsbaar.

Geconcludeerd wordt dat een verandering van arena zichtbaar is in de diffuse invloedrelaties, een gebrek aan veranderrichting en een gebrek aan draagvlak. Deze veranderingen leiden ertoe dat binnen een cultuur nieuwe waarden ontstaan die geassocieerd kunnen worden met de onzekere situatie waarin de medewerkers zich bevinden.

Publieke kenmerken hebben effect op het verloop van een transformatie en bijbehorende cultuurverandering.

In de theorie werd gesteld dat de strategische besluitvorming trager plaatsvindt dan bij een private organisatie. Dit is debet aan de beperkte invloed van de ambtelijk leider vanwege de publiek/ambtelijke aansturing, de complexe invloedsverhoudingen vanwege het grote aantal stakeholders en de aandacht voor

de publieke verantwoording als kerntaak van de organisatie (Christiansen, 2006; Chustz & Larson; 't Hart, 2014; Nica, 2013; Rainey & Bozeman, 2000, zie hoofdstuk 2.6 en 3.5). Hierdoor kunnen publieke organisaties minder flexibel en wendbaar transformeren en duurt het langer voordat een cultuur duurzaam is veranderd.

Dit onderzoek bevestigt dat deze publieke kenmerken van invloed zijn op de transformatie en het verloop van de cultuurverandering. In de casus duurde het na de aankondiging van de transformatie meer dan een jaar voordat er duidelijkheid werd verschaft over de nieuwe organisatie. De tussenliggende periode werd gekenmerkt door plannen die een aantal keer werden aangepast, uitgesteld en herroepen. De invloedsverhoudingen in de arena werden in deze periode (nog) veel complexer: er ontstonden diverse formele en informele overlegstructuren, zowel vanuit de ambtelijke als de politieke lijn. Dat had tot gevolg dat scheidslijnen moeilijker aanwijsbaar werden, met name de scheidslijnen tussen de organisatie en haar directe omgeving (het concern) en tussen de politieke en de ambtelijk aansturing. Een ander gevolg was dat het mandaat van de ambtelijk leider steeds minder duidelijk werd.

Opvallend is dat ook een frictie tussen verschillende bestuursniveaus een rol speelt in deze complexiteit. Ondanks dat het Amsterdamse college van B&W de stadsdelen wilde behouden, werden zij *overruled* door het kabinet dat voor afschaffing pleitte. Dit impliceert dat de politieke aansturing een optelsom is van meerdere systeemniveaus. De verandering van politiek klimaat kan ertoe leiden dat er plotseling nieuwe en onvoorziene eisen aan de publieke organisatie worden gesteld die haaks staan op de bestaande politieke overtuigingen ('t Hart, 2014; Rainey, 2014). De politieke besluitvorming op landelijk niveau kan dermate ingrijpend zijn dat deze een transformatie en bijbehorende cultuurverandering op lokaal niveau onvermijdelijk maakt.

Ten slotte is opvallend dat er tijdens de periode van onzekerheid in opmaat naar de transformatie minder aandacht is voor de maatschappelijke opgave van de organisatie. Dat is bij Nieuw-West zichtbaar doordat in deze periode de maatschappelijke waarden in de mindset naar de achtergrond zijn verdwenen.

Met betrekking tot de publieke organisaties wordt geconcludeerd dat de transformatie en cultuurverandering als zeer complexe veranderingen moeten worden beschouwd. In aanloop tot een transformatie wordt de organisatiecultuur gekenmerkt door een toename van de complexiteit in de arena, bestaande uit machtsdynamieken en verschillende stakeholders waartoe de organisatie zich heeft te verhouden en waaraan zij zich heeft te verantwoorden. Dit maakt voor de medewerkers de aansturing en de veranderrichting diffuser met als gevolg dat het langer duurt voordat collectiviteit richting een nieuw en duurzaam cultureel evenwicht kan ontstaan.

10.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

Zoals in het begin van het hoofdstuk gemeld kunnen casestudies natuurlijk niet leiden tot algemene uitspraken over de empirische werkelijkheid. De externe validiteit en de generaliseerbaarheid van het onderzoek zijn een belangrijk aandachtspunt omdat er geen vergelijkend onderzoek heeft plaatsgevonden. Zeker bij cultuuronderzoek is de validiteit een aandachtspunt omdat veel onderzoeken niet (extern) valide zijn gebleken (zie ook Martin, 2002; Schein, 2010). Bovendien kan bij Nieuw-West worden gesproken over een zeer specifieke context. Contextspecifiek is bijvoorbeeld de combinatie van politieke en ambtelijke aansturing. Daarnaast is de periode van transformatie uniek; een bestaande transformatie wordt feitelijk ingehaald door een nieuwe transformatie die eigenlijk het tegenovergestelde beoogt: het ontbinden van de organisatie na jarenlange groei en versterking van het publieke mandaat. Om de getrokken conclusies sterker te valideren is daarom vervolgonderzoek vereist.

Het uitvoeren van vervolgonderzoek naar cultuurverandering tijdens een periode van organisatietransformatie is echter niet eenvoudig. Het analyseren van een cultuurverandering vraagt om meerdere jaren van onderzoek. Bovendien laten organisatietransformaties zich vooraf moeilijk voorspellen. Hetzelfde geldt voor critical events die, zoals blijkt uit dit onderzoek, juist gekenmerkt worden doordat ze onverwachts plaatsvinden en een omslag in de veranderbeleving veroorzaken. Deze onzekere factoren gecombineerd met slechts een beperkte '*window of opportunity*' om een diepgaande verandering vast te stellen, maken dat de cultuuronderzoeker niet alleen over een grote dosis geduld moet beschikken, maar dat hij er ook op het juiste moment bovenop moet zitten om te bepalen hoe de waarden, percepties, machtsverhoudingen en gedragingen veranderen van inhoud en verschijningsvorm.

Het opgestelde interpretatiekader kan als basis fungeren voor vervolgonderzoek waarbij het cultuur-arena model als meetinstrument wordt gebruikt. De uitgangspunten en bijbehorende logica van hoe een cultureel veranderproces verloopt in relatie tot een transformatie kunnen verder worden gevalideerd en uitgewerkt. Tevens wordt geadviseerd de factoren die dit proces beïnvloeden sterker centraal te stellen.

Binnen deze context worden onderstaand vier suggesties gegeven om de conclusies uit deze dissertatie verder te versterken en wetenschappelijk te valideren.

De impact van een critical event op de organisatiecultuur dient nader onderzocht te worden.

Een belangrijke vaststelling in dit onderzoek is dat het theoretische interpretatiekader deels afwijkt van de onderzoeksresultaten. Het verloop van de cultuurverandering blijkt niet synchroon te lopen met het verloop van de organisatietransformatie. Er

is sprake van een diepgaande cultuurverandering in aanloop naar de transformatie. De verduurzaming tot een nieuw en robuust cultureel evenwicht wordt pas verwacht nadat de transformatie is doorgevoerd.

Bij het verklaren van het verschil tussen het interpretatiekader en de resultaten lijkt een sleutelpositie weggelegd te zijn voor het critical event. Het critical event wordt in lijn met Schein (2010) en Van de Ven en Poole (2005) beschouwd als een gebeurtenis in de omgeving die zo ingrijpend en invloedrijk is dat het de continuïteit en het functioneren van de organisatie in gevaar brengt.

In de casus kan gesteld worden dat het critical event een enorm ingrijpend effect sorteert. De medewerkers werden geconfronteerd met een situatie die zij niet voor mogelijk hadden gehouden. Het critical event had een directe impact op de mindset omdat de bestaande beelden, overtuigingen en logica opeens waren achterhaald. Deze enorme impact is goed verklaarbaar. Tot aan de aankondiging van de hervorming en reorganisatie was de maatschappelijke opgave van de stadsdelen decennialang versterkt en door de gemeente centraal gesteld, met een fusie van drie stadsdelen als laatste wapenfeit. De enorme impact en het onverwachte karakter van dit besluit hebben zeer waarschijnlijk bijgedragen aan de directe impact op de mindset van de cultuur.

Vervolgonderzoek kan vaststellen wat de criteria zijn die een event als 'critical' bestempelen en daarmee een diepgaande cultuurverandering veroorzaken. Het is aannemelijk dat een minder ingrijpende en onverwachte gebeurtenis geen directe impact op de mindset heeft en daarmee niet of minder als 'critical' kan worden gekenmerkt. Denk bijvoorbeeld aan gebeurtenissen zoals een 'aanstaande' beleidswijziging in het sociale domein of in de ruimtelijke ordening, zoals beschreven in de inleiding. In dat geval kan er, in lijn met het theoretische interpretatiekader, worden gesproken van een proces van decollectivering met een diepgaande cultuurverandering tot gevolg.

Verder kan de reikwijdte van het critical event worden onderzocht. Het is vooralsnog niet duidelijk of een critical event enkel een externe gebeurtenis impliceert. Verondersteld kan worden dat interne gebeurtenissen zonder directe (externe) aanleiding ook ingrijpend kunnen zijn en leiden tot een diepgaande cultuurverandering. Te denken valt aan een oplaaiend bestuursconflict of het wegvallen van een (geliefde) leider.

Omdat critical events moeilijk zijn te voorspellen kan vervolgonderzoek plaatsvinden door het inventariseren van eerder uitgevoerde casestudies waarbij sprake is van ingrijpende gebeurtenissen die hebben geleid tot een organisatietransformatie en cultuurverandering. Deze gebeurtenissen kunnen worden geanalyseerd op de mate van impact, in hoeverre ze onverwachts plaatsvonden en daar waar mogelijk op het gesorteerde effect op de organisatiecultuur.

Het volledige culturele veranderproces tijdens en na een transformatie dient in kaart te worden gebracht.

De gehanteerde onderzoeksperiode bleek te kort om het volledige proces van (duurzame) cultuurverandering in kaart te brengen. De verwachting bestaat dat na de hervorming en reorganisatie een verduurzaming zal plaatsvinden naar analogie met de implementatie van de fusie die gekenmerkt werd door culturele hercollectivisering. Een alternatief scenario is dat er geen verduurzaming plaatsvindt en de diepgaande cultuurverandering beschouwd moet worden als een 'tijdelijk' effect waarbij de cultuur terugvalt in het bestaande evenwicht (Straathof, 2009, zie hoofdstuk 3.3).

Verder kan op basis van de resultaten van deze casestudy niet bepaald worden of er sprake is van een 'succesvolle' transformatie. De transformatie wordt als succesvol beschouwd indien de bijbehorende mindsetverandering de organisatie in staat stelt haar nieuw gestelde doelen te realiseren, zie hoofdstuk 1.3. Een autofabrikant die besluit over te gaan op elektrische modellen zal alleen succesvol zijn als de medewerkers het streven naar duurzaamheid omarmen. Omdat voor Nieuw-West de organisatiedoelstellingen na de hervorming en reorganisatie nog niet duidelijk zijn kan niet worden bepaald of de verandering in mindset hieraan zal bijdragen.

Vervolgonderzoek zou moeten plaatsvinden om vast te stellen of er tijdens de implementatie van de hervorming en reorganisatie opnieuw collectiviteit ontstaat rondom een set aan gedeelde kernwaarden. Vervolgens kan worden geanalyseerd of deze mindset inhoudelijk bijdraagt aan een succesvolle effectuering van de transformatie.

De relatie tussen de culturele anticipatie, de gehanteerde copingstrategie en de verandercapaciteit dient te worden onderzocht.

Er werd geconcludeerd dat er in de casus sprake is van een 'proactieve' cultuurverandering, oftewel een diepgaande cultuurverandering die plaatsvindt alvorens de organisatietransformatie in werking treedt. In het verloop van de cultuurverandering bestaan duidelijke aanwijzingen dat deze 'anticipeert' op de aanstaande transformatie. Daarmee kan gesteld worden dat de diepgaande cultuurverandering een organisatietransformatie *mogelijk* maakt. Het anticiperende karakter van de organisatiecultuur wordt als zodanig niet in de literatuur besproken.

Bij nader onderzoek naar dit fenomeen kan de overeenkomst met de gekozen copingstrategie worden onderzocht. Onderzoek naar deze relatie kan bijdragen aan een verdere theorievorming over hoe de organisatiecultuur in staat is een periode van ingrijpende organisatieverandering te doorstaan. Geconcludeerd werd dat deze relatie mogelijk een raakvlak heeft met wat in de literatuur beschouwd wordt als de 'verandercapaciteit' van de organisatiecultuur, ook wel de '*survival*

function' genoemd (Schein, 2012: 6). Deze capaciteit stelt de cultuur in staat een verandering van omgeving te verdragen en daarmee het voortbestaan van de groep veilig te stellen.

In vervolgonderzoek kan worden bepaald of bij soortgelijke casestudies inderdaad gesproken kan worden van een anticiperend cultureel effect in aanloop naar een organisatietransformatie. Voorwaardelijk is dat het cultuuronderzoek wordt uitgevoerd vóórdat de organisatietransformatie daadwerkelijk wordt gestart. Daarnaast kan worden bepaald of dit effect samenhangt met de gekozen copingwijze die de leden vertonen om de verandering mogelijk te maken. Om deze relatie te onderzoeken wordt geadviseerd de gehanteerde copingstrategie expliciet uit te vragen, bijvoorbeeld door middel van interviews en gedragsobservatie. Getoetst kan worden of er een relatie bestaat met specifieke waarden in de mindset die met name tijdens de anticipatiefase sterk(er) tot uiting komen.

Een verdere uitwerking van het interpretatiekader is nodig door meer inhoud te geven aan het begrip 'collectiviteit'.

De fasering binnen het culturele veranderproces is afgeleid van het cultuur-arena model van Straathof (2009), een relatief nieuw model dat gebaseerd is op (slechts) een beperkte *body* van onderzoek (zie hoofdstuk 4.4). Daarom is ervoor gekozen de organisatiecultuur enkel op hoofdlijnen te analyseren. Omdat de mate van collectiviteit een bepalende rol speelt bij het analyseren en vaststellen van een cultuurverandering is het van belang dat een duidelijke omschrijving wordt opgesteld voor het begrip 'collectiviteit' in relatie tot het overkoepelende begrip van

1. Hoe hoger de DMR (dikte van de pijlen), hoe hoger de collectiviteit;
2. Eén of meerdere goed waarneembare (centrale) waardenlijnen verhogen de collectiviteit;
3. Hoe vaker de waarden worden genoemd (hoe groter de blokken in de HVM), hoe hoger de collectiviteit;
4. Hoe meer verbindingen er bestaan binnen de HVM, hoe hoger de collectiviteit.

Tabel 10.1 Vier beslisregels voor het bepalen van culturele collectiviteit.

'cultuurverandering'. Straathof (2009) spreekt van een onderlinge verwantschap in denkbeelden, waarden en oplossingen die leidt tot collectieve gedragingen. Schein (2010) noemt deze culturele binding de 'interne integratie' (zie ook hoofdstuk 2.4). De beschrijving kan vervolgens vertaald worden naar een operationalisatie van het begrip collectiviteit. Daartoe zijn in deze dissertatie reeds aan aantal stappen gezet. De fasering van cultuurverandering is gebaseerd op eerst een verzwakking en vervolgens een versterking van de collectiviteit tussen de cultuurcomponenten enerzijds en binnen de mindset en arena anderzijds, zie hoofdstuk 4.5. Ook zijn de criteria voor het bepalen van de mate van collectiviteit binnen de mindset nader uitgewerkt. Daarbij werden vier beslisregels opgesteld, zie tabel 10.1. Vervolgonderzoek kan bijdragen aan een nadere uitwerking van het begrip

‘collectiviteit’ en hoe een verandering van collectiviteit binnen een organisatiecultuur dient te worden vastgesteld en geïnterpreteerd. Vervolgens kan worden vastgesteld of de beslisregels bijdragen aan het inventariseren van de mate van collectiviteit of dat deze dienen te worden aangepast. Vervolgonderzoek hiernaar kan plaatsvinden in de vorm van nieuwe longitudinale casestudies.

10.5 Onderzoeksbeperingen

Bij de toevoeging van de conclusies en inzichten aan het bestaande onderzoek naar cultuurverandering en organisatietransformatie is het belangrijk een aantal aandachtspunten, nuanceringen en beperkingen te benoemen die samenhangen met de gekozen onderzoeksopzet. Bij de onderzoekskeuzes die worden gemaakt ten aanzien van het voorgestelde vervolgonderzoek is het van belang hier rekening mee te houden. Onderstaand worden twee belangrijke onderzoeksbeperingen genoemd, te weten de keuze voor het managementperspectief en het cultuur-arena model als het centrale onderzoeksmodel.

De keuze voor het managementperspectief als centrale onderzoeksperspectief.

Beperkte aandacht voor ambigüiteit en betekenisgeving

De doelstelling om cultuurverandering uitgebreid te beschrijven heeft ertoe geleid dat er aan het managementperspectief twee aspecten uit twee andere perspectieven zijn toegevoegd. Dit betreft *thick description* (ontleend aan het antropologische perspectief) en de dominante betekenisconstructie (ontleend aan het sociaal-constructionistische perspectief). Echter, deze perspectieven zijn daarmee niet volwaardig naast het managementperspectief geplaatst. Door slechts één perspectief te hanteren kunnen meerdere ‘*cultural possibilities*’ (Martin 2002, 2011) oftewel meerdere beschrijvingen van en verklaringen voor cultuurverandering over het hoofd worden gezien. Door de resultaten vanuit meerdere cultuurperspectieven te bekijken, kunnen deze sterker worden gevalideerd of juist ter discussie worden gesteld.

Het manco van het managementperspectief is dat er weinig aandacht wordt besteed aan betekenisgeving, het fenomeen dat binnen het sociaal-constructionistische perspectief juist centraal staat. Betekenisgeving is moeilijk te objectiveren want dit is veelal ambigu (afhankelijk van wie wanneer met wie waarover spreekt) en ambigüiteit is een ongewenste toestand volgens het managementperspectief. In deze dissertatie is door middel van het ‘objectiveren’ van de betekenisconstructie enigszins rekening gehouden met de betekenis die verleend werd aan de verandering. Dat zegt hooguit in tweede instantie iets over de betekenis, beelden en opvattingen die organisatieleden toekennen aan de verandering van de cultuur

en van de organisatie als geheel.

De leidinggegenden als vertegenwoordiging van de veranderbeleving

In de logboekgesprekken zijn enkel de leidinggegenden gevraagd naar hun veranderbeleving. De input van de stadsdeelsecretaris ontbreekt daarbij (zie hoofdstuk 5.3) terwijl deze functie een belangrijke rol heeft vervuld in beide organisatietransformaties. De interpretatie die de stadsdeelsecretaris aan de verandering heeft toegedicht kon derhalve alleen ‘uit tweede hand’ in het onderzoek worden beschreven.

In tegenstelling tot het managementperspectief maakt het in het sociaal-constructionistische perspectief wél uit wiens betekenisconstructie wordt uitgevraagd. De keuze voor de leidinggegenden als onderzoekspopulatie kan niet als representatief worden beschouwd voor de bepaling van de dominante beelden en betekenissen die bestaan binnen de cultuur (zie ook Homan, 2005; Martin, 2002). De leidinggegenden beschikken over een strategisch overzicht van (de prestatie van) de organisatie en worden geconfronteerd met andere informatie dan de medewerker op de werkvloer of in de buitendienst. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vaststelling dat de directie steeds sterker bij de reorganisatie betrokken raakt terwijl deze zich in eerste instantie buiten het zicht van de medewerkers afspeelt (zie hoofdstuk 6.5 en 6.6).

De keuze voor het cultuur-arena model om cultuurverandering vast te stellen.

In dit onderzoek is het cultuur-arena model voor het eerst longitudinaal ingezet. De mogelijkheid tot het analyseren en interpreteren van de cultuurcomponenten ‘mindset’ en ‘arena’ heeft ervoor gezorgd dat het verloop van de cultuur gedurende een langere periode (een kleine drie jaar) in kaart kon worden gebracht. Met de toepassing van het model bleek de onderzoeker in staat om zowel de cultuur inhoudelijk te interpreteren als het verloop van de cultuurverandering te beschrijven.

Analyse van de criteria voor representativiteit

Bij vervolgonderzoek dient er binnen het cultuur-arena model aandacht te zijn voor de representativiteit. Straathof (2009) gaat uit van een integratieve cultuur die gemeten kan worden op basis van een aselechte steekproef van 10% van de organisatieleden. Deze steekproef bestaat bij voorkeur uit verschillende personen per meting zodat eventuele individuele leereffecten geen invloed hebben op de onderzoeksresultaten. Het uitvoeren van herhaalmetingen gebaseerd op steeds nieuwe steekproeven is een betwistbaar uitgangspunt omdat daarmee de interne validiteit van de metingen onder druk komt te staan: per meting worden kernwaarden van nieuwe respondenten in kaart gebracht, in plaats van de ontwikkeling van de kernwaarden van een vaste steekproef. Dit kan tot

gevolg hebben dat de vastgestelde ontwikkeling in de mindset gebaseerd is op niet vergelijkbare metingen waardoor deze in principe als betekenisloos dient te worden beschouwd.

Tegenwerpingen voor laddering als instrument voor de mindset

Een belangrijke vraag die aan de hand van de resultaten kan worden gesteld is of de analyse van de mindset daadwerkelijk een weergave is van de waarden die de kern vormen van de organisatiecultuur. Een alternatieve conclusie die hier kan worden getrokken is dat de gekozen onderzoeksmethode voor het in kaart brengen van de waarden, de zogenaamde '*laddering*' methode (Myers, 1996; Reynolds & Gutman, 1988), iets anders meet dan de gemeenschappelijke mindset van de organisatieleden.

De meest plausibele alternatieve verklaring is dat de ladderingmethode geen weergave is van de gedeelde kernwaarden van de organisatie, maar een weergave van wat er op dat moment van belang is binnen de organisatie. Er blijken duidelijke overeenkomsten te bestaan tussen de mindset enerzijds en de copingwijze anderzijds die de organisatieleden aanwenden om met de ingrijpende verandering om te gaan. Anders gesteld, er is sprake van een duidelijke samenhang tussen de mindset en de thema's die op dat moment '*top of mind*' zijn binnen de organisatie. De uitkomst van de laddering-interviews zouden in dat geval kunnen worden beschouwd als een cognitief schema, een '*mental map*' oftewel de dominante logica (Bettis & Prahalad, 1995) die zichtbaar is in de wijze waarop de organisatieleden omgaan met de bedreigingen die spelen binnen de organisatie. In dat geval representeert de laddering-methode niet de mindset maar de gekozen copingstrategie, door 't Hart (2014: 136) treffend beschreven als de *consensual collective problem-solving activity*.

Een tweede alternatieve verklaring is dat de mindset voor een groot deel slechts een optelsom is van waarden die individuen als persoon nastreven. De laddering-methode is een instrument dat van origine is ontworpen voor het in kaart brengen van persoonlijke waarden (Saaka et al., 2004). Vanuit de marketingcontext, waarbinnen het model is ontwikkeld, is het analyseren van de persoonlijke waarden van consumenten van groot belang zodat de marketing rondom een merknaam daarop kan inspelen en aan kan appelleren. Dit impliceert dat de laddering-methode uiteindelijk eindigt met de inventarisatie van de persoonlijke, ideaaltypische waarden van de respondent. Het hoogste deel van de ladder is daarmee een representatie van de persoonlijke overtuigingen die iemand heeft, bijvoorbeeld van wat hij belangrijk vindt in zijn leven in plaats van wat hij belangrijk vindt in zijn werk of wat wij gezamenlijk belangrijk vinden in ons werk. De HVM, oftewel de visuele weergave van de waarden, is in dat geval enkel gebaseerd op een optelsom van persoonlijke ladders die niet gezamenlijk binnen een organisatiecontext als een gedeelde organisatiecultuur geïnterpreteerd kunnen worden.

Ten slotte is het belangrijk om te stellen dat er mogelijk een onderscheid bestaat tussen de geïnventariseerde waarden en de daadwerkelijke waarden die door de

organisatieleden worden nagestreefd en worden vertaald in gedrag. Dit onderscheid staat bekend als het verschil tussen de *espoused values* en de *values in use* (Argyris & Schön 1978, 1996; Martin & Frost, 2011). Het werken met *self-reports* werkt dit onderscheid in de hand. Naast het risico op sociaal wenselijke antwoorden bestaat het risico dat respondenten aangeven bepaalde waarden na te streven zonder dat dit correspondeert met de dagelijkse '*operating culture*' (Nica, 2013: 181), oftewel het vertoonde gedrag en de bijbehorende attitude.

Nadere analyse en demarcatie van de waardenset

Voor het analyseren van de waarden in de mindset wordt in het cultuur-arena model een relatief brede definitie aangehouden van het begrip 'waarde'. Dit heeft tot gevolg dat er vijf waardetypen kunnen worden onderscheiden, zie tabel 10.2

Persoonlijke waarden	Waarden die het persoonlijk belang van de leden van de organisatie vertegenwoordigen.
Bedrijfskundige waarden	Waarden die dienen als randvoorwaarden voor een organisatie om te kunnen overleven.
Primaire proceswaarden	Waarden die ondersteunend zijn aan een goed verlopend primair proces, oftewel de dienstverlening van de organisatie.
Maatschappelijke waarden	Waarden die tekenend zijn voor overheidsorganisaties; het dienen van de publieke zaak.
Organisatiewaarden	Waarden die het geheel van de organisatie dienen.

Tabel 10.2 Definitie per waardetype.

De onderzoeksresultaten hebben bijgedragen aan een verdere demarcatie van de verschillende waardetypen. Een verdere uitwerking van demarcatie wordt beschreven in bijlage 3. Het is van belang dat deze demarcatie statistisch wordt getoetst om te bepalen of de geïnventariseerde beschrijvingen van waarden met elkaar samenhangen in (categorieën van) woordbetekenissen. Een statistische validering wordt ook geadviseerd voor het bepalen van het afbreukcriterium dat de aanwezigheid van de waarden in de HVM bepaalt. Hoe hoger het afbreukcriterium, hoe minder waarden en verbindingen tussen de waarden aanwezig zijn en hoe minder de meting als 'collectief' wordt getypeerd. Op basis van eerder onderzoek (zie hoofdstuk 5.2) werd bepaald dat de waardenrelaties ten minste zes keer moeten voorkomen bij de verschillende respondenten om opgenomen te worden in de HVM. Gezien de beperkte omvang van het vooronderzoek dient deze regel nader te worden getoetst.

Voor het inventariseren van de waarden wordt binnen het cultuur-arena model een *bottum-up* benadering aangehouden. Codering vindt plaats doordat de onderzoeker bepaalt of het antwoord van de respondent te scharen is onder een eerder genoemde waarde of dat er sprake is van een nieuwe waarde. Dit heeft in

dit onderzoek geleid tot een waardenlijst van 478 waarden. Deze werkwijze staat in contrast met ander onderzoek naar culturele waarden waarbij er veelal wordt gekozen om te werken met een duidelijk afgebakende en vaste waardenset, zie bijvoorbeeld Van der Wal (2006) en Van Thiel & Van der Wal (2010). Werken met een vaste waardenset maakt dat de overlap en de onduidelijkheden die kunnen bestaan tussen de waarden worden vermeden. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op het construeren van een algemene waardenlijst die gebaseerd is op de onderzoeken die zijn uitgevoerd met het cultuur-arena model. Deze lijst kan vervolgens verder worden gekalibreerd en gevalideerd.

Nadere analyse en demarcatie van de arena

Binnen het cultuur-arena model zijn de demarcatie van de samenwerkingsas en de invloedsas beperkt uitgewerkt. Respondenten worden gevraagd per collega de mate van invloed en de mate van het uitdragen van samenwerking te plotten op een lijn (as). Een normatieve doorontwikkeling van dit instrument kan plaatsvinden door de assen bijvoorbeeld te vervangen door een vijfpunts-Likertschaal, variërend van 'totaal geen invloed' tot aan 'zeer sterke invloed' en 'totaal geen voorbeeld' tot aan 'zeer sterk voorbeeld'.

Binnen het bestaande interpretatiekader wordt gesteld dat een hoge mate van variatie tussen de antwoorden van de respondenten impliceert dat binnen de cultuur de meningen verdeeld zijn over de positionering die aan de functiegroep moet worden toegedicht. Het is belangrijk dat deze aanname verder onderbouwd wordt. Hetzelfde geldt voor de opvatting dat een verschil van meer dan 15% tussen twee metingen een 'significante' arenaverschuiving betekent (Straathof, 2009). Vanwege de beperkte onderbouwing is deze hoofdregel niet in dit onderzoek toegepast. Een statistische variantieanalyse kan hier verder inzicht in bieden.

Beperkt aandacht voor organisatiegedrag

Het organisatiegedrag wordt in het cultuur-arena model beschouwd als de uiterlijke representatie van de mindset (Straathof, 2009). In deze casestudy werden gedragingen vastgesteld als gevolg van belangrijke gebeurtenissen en bijbehorende betekenisconstructies. Echter, gedrag- en gedragsverandering zijn niet expliciet geïnterpreteerd. Binnen het cultuur-arena model is dat niet mogelijk omdat gedragspatronen enkel geïnterpreteerd kunnen worden bij vooraf geselecteerde waarden (zie hoofdstuk 5.2). Het gevolg van de zeer beperkte analyse van het organisatiegedrag is dat niet duidelijk is of en welke gedragsverandering ontstaat op het moment dat er sprake is van een diepgaande cultuurverandering.

Een tweede belangrijk aandachtspunt is de logica zelf. In hoofdstuk 4.3.3 werd gedrag als de uiterlijke representatie van de mindset al even ter discussie gesteld. Volgens Schein (1984, 2010) mag er niet teveel waarde worden gehecht aan organisatiegedrag omdat moeilijk kan worden vastgesteld welke gedragingen representatief zijn voor de organisatiecultuur en welke gedragingen voortkomen uit situationele factoren. Voorbeelden van situationele factoren zijn het agressieve

gedrag dat een manager vertoont vanwege privéproblemen of de juridische afdeling die *extra checks & balances* inbouwt omdat de toezichhouder streeft naar sterke controle. In beide gevallen zijn de gedragingen geen uitingen van de organisatiebreed gedeelde kernwaarden. Bovendien kunnen medewerkers denken of vinden dat zij met hun gedrag bepaalde (gedeelde) waarden nastreven maar hoeft dat in de praktijk niet zo te zijn (Argyris & Schön, 1996).

10.6 Praktische implicatie

Het laatste onderdeel van dit hoofdstuk betreft de praktische implicatie. Hierbij wordt de vraag beantwoord op welke manier de inzichten over de cultuur te gelde kunnen worden gemaakt in een praktijk waarin niet alleen private maar ook publieke organisaties steeds vaker geconfronteerd worden met een ‘stormachtige omgeving’ waarbij de behoefte aan een snelle organisatietransformatie aanwezig is (Verhoest, 2012). Er wordt stilgestaan bij de rol van de politiek bestuurder en die van de ambtelijk leider. Voor beide functies worden twee belangrijke implicaties beschreven.

Implicaties voor de politiek bestuurder

Een cultuurverandering kost tijd

Politieke partijen en bestuurders die te snel een succesvolle organisatietransformatie of een ‘cultuuromslag’ verwachten dan wel aan hun kiezers beloven, komen bedrogen uit. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het eerder genoemde voorbeeld van de Nationale Politie, waar een transformatie plaatsvindt die aanvankelijk werd geraamd op een doorlooptijd van drie jaar, maar inmiddels is opgerekt naar zeven à acht jaar.²⁵ De reorganisatie bij gemeente Amsterdam is ruim vier jaar na de start nog niet afgerond.²⁶ Een transformatie van een publieke organisatie kan op papier snel doorgevoerd worden maar onderzoek toont een praktijk die gekenmerkt wordt door een complexiteit van machtsrelaties en een vertraging van de besluitvorming. Daarbij dient niet alleen *gedaald* te worden met kiezers en stakeholders uit het werkveld maar ook met politieke beïnvloeding op de verschillende bestuursniveaus, zo toont dit onderzoek aan. De complexiteit van invloedrelaties zorgt ervoor dat het langer duurt voordat de vereiste cultuurverandering heeft plaatsgevonden. Dit bevestigt het theoretische uitgangspunt dat het gemiddeld zes jaar duurt voordat een organisatiecultuur zowel diepgaand als duurzaam is veranderd. Kortom, bij de keuze voor of de implementatie van een organisatietransformatie mag de

²⁵ <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/09/15/we-moeten-niet-na-elk-incident-hijgerig-in-galop-gaan-13017954-a1573662>

<https://www.nrc.nl/nieuws/2016/03/21/reorganisatie-nationale-politie-kost-250-miljoen-extra-a1408434>

²⁶ peildatum: 1 juli 2018

bestuurder de impact en de doorlooptijd niet onderschatten.

Een duurzame cultuurverandering vraagt om een 'herstelperiode'

Een duurzame cultuurverandering gedijt bij (nieuwe) zekerheid en duidelijkheid. Op het moment dat de basis van de 'nieuwe' organisatie op orde is kunnen de medewerkers stappen zetten in het eigen maken en behalen van de nieuwe doelstellingen. Daarmee is er behoefte aan een periode van voorspelbaarheid en duidelijkheid. Doordat de veranderingen in het publieke domein elkaar steeds sneller opvolgen komt deze 'herstelperiode' sterker onder druk te staan. Een lange periode van onzekerheid en onduidelijkheid is bedreigend voor de culturele collectiviteit, zo laat ook deze casestudy zien. Bovendien leidt een lange periode van onduidelijkheid tot toenemende onveiligheid, terwijl juist veiligheid een van de basisbehoeftes is van elke groep (Kavanagh & Ashkanasy, 2006; Kets de Vries & Balazs, 1999; Strikwerda, 2003). De bestuurder kan met deze negatieve gevolgen rekening houden door, waar mogelijk, de organisatie de ruimte te geven te herstellen van een transformatie. Dit kan hij bijvoorbeeld doen door niet te snel nieuwe transformaties op te leggen of door besluiten die opnieuw een transformatie vereisen uit te stellen c.q. aan te passen.

Implicaties voor de ambtelijk leider

Het *shapen* van de gewenste cultuur heeft een hoog afbreukrisico

Leiders die ervan uitgaan dat zij de cultuur naar hun wens kunnen modelleren dienen gewaarschuwd te worden voor de risico's daarvan tijdens een transformatie. Het *shapen* van de cultuur richting een gewenste situatie is moeilijker gebleken dan menig managementboek heeft doen geloven. Verondersteld wordt dat een organisatietransformatie hiertoe uitnodigt omdat ook de culturele collectiviteit onder druk komt te staan. Simpel gezegd, de transformatie creëert ruimte voor een cultuurverandering. In deze periode zou de leider met een hoge mate van invloed de cultuurverandering kunnen 'sturen' door middel van cultuurinterventies zoals het overdragen dan wel *framen* van zijn opvattingen en visie op de organisatie en het stimuleren van bijbehorend gedrag (Boonstra, 2010; Hatch & Schultz, 2004; Kotter, 1995; Schein, 2010).

Echter, juist deze invloedspositie staat tijdens de verandering onder druk, zo blijkt uit dit onderzoek. Sterker nog, een verandering in de invloedsverhoudingen wordt als voorwaardelijk gesteld om een cultuurverandering te doorlopen. De arena-complexiteit in termen van invloed, mandaat en rolopvatting maakt het verkrijgen van een eenduidige en gedragen invloedsrol moeilijk. Dit geldt nog veel sterker voor publiek-bestuurlijke organisaties waarbij de arena gekenmerkt wordt door complexe en diverse invloedsverhoudingen en een relatief beperkt mandaat van de (ambtelijk) leider. Simpel gezegd, de veranderingen die in de arena ontstaan maken leiderschapsinterventies kwetsbaar. De leider die ernaar streeft om de cultuur te modelleren naar zijn eigen wens loopt het risico dat hij door de

groep wordt uitgestoten of enkel nog wordt gedoogd.

Eerst een cultuurverandering mogelijk maken, dan pas eigen maken

Omdat het *shapen* van de cultuur weinig effect zal sorteren, wordt geadviseerd dat de leider zijn invloed op een andere manier laat gelden. Met betrekking tot cultuur zou niet het *shapen* maar het *mogelijk* maken van een cultuurverandering het hoofddoel moeten zijn. Het eigen belang en de eigen visie op de wenselijke uitkomst zijn daar ondergeschikt aan. De leider ziet er in dat geval op toe dat de medewerkers een copingstrategie kiezen die hen in staat stelt een ingrijpende verandering te 'dragen' in plaats van hen de gewenste doelcultuur op te leggen. Dit onderzoek toont aan dat de leider hier al op dient te anticiperen vóórdat de transformatie wordt gestart. Dat betekent dat het stimuleren van de veranderbereidheid en het kiezen van een copingstrategie dient plaats te vinden alvorens prioriteit wordt gegeven aan de omvorming van de organisatie zelf. Culturele aandacht is daarmee niet alleen het sluitstuk maar ook de start van de organisatieverandering.

Culturele aandacht impliceert verder dat de leider de bedreigingen beperkt die de verandercapaciteit en gekozen copingstrategie aantasten. Onzekerheid en onduidelijkheid over de toekomst van de organisatie verhogen het risico van een (te) sterke decollectivisering. Zeker bij publieke organisaties kan deze cultuurfase vanwege de diffuusheid in veranderrichting en de trage strategische besluitvorming lang aanhouden (Nica, 2013). Daarom wordt de leider geadviseerd, daar waar mogelijk, zorg te dragen voor duidelijkheid rondom de toekomst van de organisatie en de transformatie.

Pas nadat de cultuurverandering *mogelijk* is gemaakt kan de leider na de omvorming zijn aandacht verleggen naar het *eigen* maken van de transformatie. Dit krijgt vorm door het faciliteren van een gezamenlijk leerproces (Schein, 2010). Het stimuleren van de samenwerking en afstemming maakt dat er steeds meer consensus ontstaat over wat er binnen de organisatie nagestreefd dient te worden (mindset) en wiens overtuigingen daarbij leidend zijn (arena). Daarmee ontstaat er opnieuw een fase van hercollectivisering richting een cultureel evenwicht.

Deze sequentie van 'mogelijk maken' en 'eigen maken' wordt als voorwaardelijk gesteld voor het doorlopen van een cultuurverandering en het bereiken van een nieuw cultureel evenwicht. Daarmee kan er gesproken worden over een duurzame cultuurverandering, oftewel de bestending van een nieuwe set van waarden en een eenduidig perspectief op de opgave van de getransformeerde organisatie die past bij de opgave waar zij voor staat.

10.7 Tot slot: cultuuronderzoek en vervolg

De drie jaar cultuuronderzoek die uitgevoerd is in deze dissertatie wordt afgerond met een reflectie. Het betreft een reflectie op cultuuronderzoek in het algemeen waarin wordt opgeroepen tot het aangaan van domein-overstijgende samenwerking. *If you want truly to understand something, try to change it.* Het is een befaamde quote van Kurt Lewin, één van de nestors van organisatieverandering wiens werk een belangrijk uitgangspunt vormt binnen deze dissertatie. De quote is een goede afsluiting omdat deze een belangrijke uitdaging weergeeft waar het cultuuronderzoek binnen de bestuurs- en organisatiewetenschap voor staat.

Truly understanding, oftewel het écht begrijpen van hoe een cultuur in elkaar steekt, is het domein van de wetenschap. Bij het operationaliseren en duiden van de organisatiecultuur is de wetenschap in een impasse geraakt. De laatste vier decennia cultuuronderzoek worden gekenmerkt door onenigheid tussen de verschillende cultuurscholen over wat een cultuur precies inhoudt, hoe dit kan worden aangetoond en welke eigenschappen hieraan moeten worden toegedicht. Deze strijd wordt door Martin (2002, 2011) de '*cultural wars*' genoemd die bestaan tussen de verschillende theoretische perspectieven. Zij concludeert dat het niet gelukt is om tussen de perspectieven overeenstemming te bereiken en daarmee de complexiteit en ambigüiteit rondom cultuur te reduceren of juist te omarmen.

Try to change it, oftewel het realiseren van een gewenste cultuurverandering, is in de regel het domein van de culturele leiders zoals de managers en bestuurders die gedreven zijn om de veranderingen binnen hun organisaties succesvol door te voeren. Binnen dit domein bestaat een andere impasse. Ondanks de immense hoeveelheid managementboeken, modellen, stappenplannen en (leiderschaps) cursussen die de afgelopen vier decennia zijn verschenen, is de belofte van een te *managen* cultuur niet waargemaakt. De meeste (cultuur)veranderprojecten binnen grote organisaties blijven mislukken en de ideale *setup* van en condities rondom een cultureel veranderproces blijken niet te bestaan.

Het is opvallend dat de oplossingen die in beide domeinen worden aangedragen om deze impasses te doorbreken voortkomen uit de domeinen zelf. Cru gezegd: de oplossing is meer van hetzelfde.

Binnen het domein van de wetenschap heeft Martin (2002, 2011) het over bruggen bouwen tussen perspectieven en het zoeken naar meerdere *cultural possibilities* in het streven naar nóg meer begrip van cultuur. In de praktijk van verandertrajecten worden gefaalde trajecten herijkt met nóg betere methodes en aanpakken die veranderkracht en effect beloven, zoals *design thinking* en *HR data-analytics* (Leavy, 2010).

Wanneer beide zinsneden uit de quote van Lewin worden samengebracht wordt de toekomstige uitdaging van het cultuuronderzoek duidelijk. Er moet worden gepleit

voor meer domeinoverstijgende samenwerking, oftewel een uitwisseling tussen professionals uit zowel wetenschap als praktijk, in voorbereiding op het doorbreken van beide impasses. Dat is enkel realiseerbaar indien er een domeinoverstijgende samenwerking plaatsvindt waarbij de kruisbestuiving tussen theorie, aanpak en effect centraal staat. Het betekent meer aandacht voor het zoeken naar *evidence based practices* (van praktijk naar wetenschap) en het introduceren van concepten en modellering waarmee in de praktijk wordt geëxperimenteerd (van wetenschap naar praktijk). In deze samenwerking krijgen beide invloedsrichtingen een plaats, waardoor er een '*professional interplay*' ontstaat waarbij onderzoekers en veranderaars in teams samenwerken en afwisselend initiatief nemen.

Het (samen)werken binnen een longitudinale en uitgebreide casestudy is daar een uitstekende manier voor, zo blijkt uit deze dissertatie. Een casestudy, bijvoorbeeld in de vorm van het volgen van een organisatie of een groep daarbinnen, biedt de mogelijkheid dichtbij de bestaande culturele dynamiek te komen en te volgen hoe deze zich verder ontvouwt. Een doorlopende sequentie van onderzoek, actie en reflectie binnen de casestudy geeft inzicht in hoe medewerkers reageren op veranderingen en welke gevolgen dit heeft voor de onderlinge interactie en de sociaalpsychologische processen die daarmee gepaard gaan. De dialoog die ontstaat tussen de wetenschappers en praktijkprofessionals krijgt daarmee een domeinoverstijgend niveau, waardoor er nieuwe kleurschakeringen kunnen ontstaan in dit toch al kleurrijke vakgebied.

Bijlage 1.

Begrippenlijst

Idioom/begrippenlijst		
Term	Omschrijving	Auteur(s) waar- van afgeleid
Organisatiecultuur	<p>De organisatiecultuur is een complex concept. Het wordt onder andere geassocieerd met hoe mensen binnen een organisatie denken, zich voelen, zich gedragen en wat zij waarderen. Het wordt geassocieerd met ideeën, waarden, overtuigingen, betekenissen en een gedeelde werkelijkheid.</p> <p>De organisatiecultuur wordt in het onderzoek beschreven volgens het cultuur-arena model.</p> <p>In de onderzoekslogica wordt uitgegaan van een cultuur als geheel (integratieperspectief). De cultuur is daarmee het equivalent van de organisatie.</p>	Alvesson (2002), Martin (2002), Schein (2010)
Organisatiestructuur	<p>Verzamelterm voor de structuren, systemen, programma's en werkprocessen die de operatie van de organisatie uitmaken en bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen.</p> <p>Tijdens een organisatietransformatie, bijvoorbeeld een reorganisatie of fusie, vindt er een ingrijpende aanpassing in de structuur plaats.</p>	Pugh (1990), Wierdsma (2014)
Omgeving	De complexiteit van (externe) relaties en invloeden die niet onderdeel zijn van de organisatie maar hier wel van invloed op zijn.	Beer (1972), Checkland (1981), Fiedler, (1964),

	<p>Er bestaat een permanente interactie tussen de organisatie en de omgeving. Ingrijpende veranderingen in de omgeving kunnen ertoe leiden dat een organisatie grondige aanpassingen dient te maken zodat de <i>fit</i> met de omgeving kan worden behouden.</p> <p>Wordt in het onderzoek ook wel de ‘externe omgeving’ of de ‘publieke omgeving’ genoemd. Met de ‘directe’ omgeving van de stadsdeelorganisatie wordt in dit onderzoek de ambtelijke concernorganisatie van de gemeente Amsterdam bedoeld.</p>	Mintzberg & Waters (1985), Schein (2010)
Perspectief/ cultuurperspectief	<p>Benaming voor een theoretische invalshoek dan wel academische stroming met een eigen opvatting over en beschrijving van het concept ‘organisatiecultuur’.</p> <p>In het theoretisch kader worden vier perspectieven onderscheiden, te weten het antropologische, het management-, het sociaal-constructionistische en het postmoderne perspectief.</p>	Boonstra (2010), Martin (2002)
Managementperspectief	Het managementperspectief is gericht op het ontwerpen dan wel verbeteren van de organisatiecultuur. Veelal gaat het daarbij om het veranderen van de kernwaarden die de organisatieleden onderling delen.	Bate (1994), Boonstra (2010), Straathof (2009)
Sociaal- constructionistische perspectief	Volgens het sociaal-constructionistische perspectief ligt de focus op de onderlinge interacties waarin organisatieleden betekenis geven aan gebeurtenissen. Het sociaal constructionisme is gericht op de inventarisatie van betekenisvolle interacties die bestaan uit beelden, interpretaties, overtuigingen en assumpties die op verschillende niveaus binnen de organisatie worden gedeeld.	Hatch & Schultz (1996), Homan (2005), Smircich (1985), Weick, (1995)
Antropologische perspectief	Het antropologische perspectief is gericht op het ‘begrijpen’ van de cultuur. Dit wordt gedaan op basis van het zo goed mogelijk beschrijven van een de complexe, gelaagde en ambigue werkelijkheid binnen de organisatiecultuur.	Geertz (1973), Hofstede (1980), Sanders en Nuijen (1987)
Mindset	<p>Een van de drie cultuurcomponenten binnen het cultuur-arena model. De mindset bestaat uit een verzameling waarden die geassocieerd wordt met bijbehorende overtuigingen die de organisatieleden delen en die voortkomen uit onderliggende basisassumpties. Deze waarden kunnen in samenhang worden geïnterpreteerd.</p> <p>De mindset wordt ook wel beschouwd als het ‘DNA’ van de organisatie en daarmee als de ‘centrale’ cultuurcomponent, ook wel de ‘cultuorkern’ genoemd.</p>	Deal & Kennedy (2000), Gagliardi (1986), Schein (2010), Straathof (2009)
Kernwaarden	De kernwaarden zijn de sterkst aanwezige waarden in de mindset en daarmee het meest bepalend voor het organisatiegedrag dat vertoond wordt.	Gagliardi (1986), Schein (1984, 2010), Straathof (2009)

	<p>Een 'kernwaarde' voldoet aan drie criteria:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wordt breed gedeeld binnen de organisatie; 2. Hangt samen met een aantal soortgelijke waarden; 3. Ligt dieper tegen de basale overtuigingen en assumpties aan en is daarmee robuust en moeilijk te veranderen. <p>Worden ook wel 'centrale waarden' of 'fundamentele waarden' genoemd.</p>	
Arena	<p>Een van de drie cultuurcomponenten binnen het cultuur-arena model. Het betreft de component waar de (machts)verhoudingen en de betrekkingen tussen de organisatieleden bestaan.</p> <p>Wordt beschouwd als de <i>enabler</i> van cultuurverandering; een verandering in de machtsverhouding maakt een cultuurverandering mogelijk.</p>	Homan (2005), Mintzberg (1985), Straathof (2009)
Gedrag	<p>De observeerbare component van het cultuur-arena model. Het organisatiegedrag wordt beschouwd als een uiting van de onderliggende waarden. Gedragspatronen ontstaan doordat de groepsleden elkaars gedrag overnemen, met name als dat gedrag leidt tot oplossingen die werken binnen de organisatiecontext en daarom vaker vertoond worden.</p>	Straathof (2009)
Basisassumptie	<p>De basisassumpties kunnen worden beschouwd als een onderliggend mentaal model, ook wel beschreven als de basis voor het gemeenschappelijke interpretatiekader of de 'filter' van waaruit de organisatieleden de eigen organisatie en de omgeving bezien.</p> <p>De basisassumpties worden veelal in verband gebracht met de kernovertuigingen die binnen de organisatie bestaan die de cultuur hebben gevormd.</p>	Schein (1984, 2010), Weick (1995)
Dominante betekenisconstructie	<p>De betekenis of de werkelijkheidsconstructie die het sterkst wordt gedeeld binnen een organisatie. Bijvoorbeeld de betekenis die wordt gegeven aan de identiteit van de organisatie of de betekenis die wordt gegeven aan de verandering die de organisatie doormaakt.</p> <p>Nieuwe informatie wordt volgens het bestaande interpretatiekader geattribueerd, waardoor de dominante betekenisconstructie wordt bekrachtigd.</p> <p>Wordt ook wel de dominante realiteitsconstructie of realiteitsopvatting genoemd.</p>	Homan (2006), Weick (1995)
Episodische organisatieverandering	<p>Een van de twee mogelijke verandervormen waar een organisatie in verkeert.</p>	Mintzberg & Westley (1992),

	<p>De episodische verandering kenmerkt zich doordat er in de omgeving ingrijpende verandering ontstaan waar de organisatie zich toe dient te verhouden om de <i>fit</i> met de omgeving niet te verliezen en haar doelstellingen te behalen. De episodische verandering krijgt vorm doordat er een organisatietransformatie wordt uitgevoerd.</p> <p>Wordt ook '<i>short run adaptation</i>' genoemd.</p> <p>Korte periodes van episodische verandering worden afgewisseld met langere periodes van continue verandering.</p>	Weick & Quinn, (1999)
Continue organisatieverandering	<p>Een van de twee mogelijke verandervormen waar een organisatie in verkeert.</p> <p>Continue verandering gaat over kleine veranderingen die ontstaan in de omgeving waar de organisatie zich toe dient te verhouden. Het gaat hierbij om kleine aanpassingen die voortdurend binnen de organisatie worden gemaakt.</p> <p>Wordt ook '<i>long run adaptability</i>' genoemd.</p> <p>Lange periodes van continue verandering worden afgewisseld met korte periodes van episodische verandering.</p>	Weick & Quinn (1999)
Inhoudelijke cultuurverandering	<p>Een beschrijving van hoe de culturele kenmerken inhoudelijk veranderen. In dit geval gaat het om een beschrijving van welke waarden in de mindset minder of juist meer centraal komen te staan, welk waarde-type de overhand heeft en welke functies in de arena het meeste invloed genieten.</p>	n.v.t.
Cultureel evenwicht	<p>De cultuur wordt beschouwd als een evenwicht van cultuurcomponenten. Binnen het cultuur-arena model worden twee niveaus onderscheiden: Evenwicht tussen de componenten: een evenwicht tussen de mindset, arena en het gedrag. Evenwicht binnen de componenten: een evenwicht binnen de kernwaarden van de mindset en een evenwicht binnen de (machts)hiërarchie in de arena.</p> <p>Het evenwicht in de mindset bestaat uit een prioritering van de nagestreefde kernwaarden, aangevuld met andere waarden die onderdeel zijn van de cultuur maar minder sterk gekoppeld zijn aan de zijnswijze en werkwijze van de groep.</p>	Kavanagh & Ashkanasy, (2006), Heskett & Kotter (1992), Schein, (1984, 2010), Straathof, (2009)
Critical event	<p>Een gebeurtenis in de omgeving die zo ingrijpend en invloedrijk is dat het de continuïteit en het functioneren van de organisatie in gevaar brengt.</p>	Schein (2010), Van de Ven & Poole (2005)

Organisatietransformatie	<p>Een aanpassing die een organisatie doorvoert die noodzakelijk is voor het blijven behalen van de organisatiedoelstellingen en het continueren van de organisatie. In de publieke context gaat het om het continueren van publieke waardecreatie.</p> <p>De organisatie transformeert van een bestaande naar een nieuwe configuratie. Het betreft een grondige, organisatie-brede en geplande wijziging van structuren, systemen en programma's die de werkwijze van de organisatie kenmerken.</p> <p>Wordt ook een 'transformatie' genoemd.</p>	Abrahamson & Lawrence (2001), Kotter, (1995), Fernandez & Rainey (2006)
Het verloop van de cultuurverandering	<p>Het verloop is de aanduiding voor de periode waarin de cultuur in beweging is. De cultuur verandert van een bestaand evenwicht naar een nieuw evenwicht.</p> <p>De tussenliggende periode kan onderverdeeld worden in twee fasen. De fase van decollectivisering waarin de collectiviteit vermindert en de fase van hercollectivisering waarbij er gemeenschappelijkheid ontstaat richting een nieuw cultureel evenwicht.</p> <p>Wordt ook het proces van cultuurverandering genoemd.</p>	Lewin (1951), Straathof (2009)
Decollectivisering	<p>Eerste van de twee fasen van het culturele veranderproces. Decollectivisering wordt gekenmerkt doordat de collectiviteit binnen de mindset vermindert en de arena in beweging komt.</p>	n.v.t.
Hercollectivisering	<p>Tweede van de twee fasen van het culturele veranderproces. Hercollectivisering wordt gekenmerkt doordat er een nieuwe collectiviteit ontstaat in de mindset en in de arena, in opmaat naar een nieuw evenwicht tussen de cultuurcomponenten.</p> <p>Wordt ook 'cultuurbestendiging' genoemd.</p>	n.v.t.
Doelcultuur	<p>Het gewenste eindresultaat van het culturele veranderproces, gezien vanuit het perspectief van de leider(s) van de organisatie.</p>	Straathof (2009)
Cultuurmeting	<p>Meting van de organisatiecultuur, gezien vanuit het cultuur- arena model.</p> <p>De mindset wordt geïnventariseerd door middel van de 'laddering' methode. De hiërarchie binnen de arena en de mate van samenwerking (gedrag) worden gemeten door middel van de 'Roos van Leary'.</p> <p>De resultaten worden met elkaar in samenhang gebracht zodat er een beschrijving kan worden gegeven van de organisatiecultuur.</p>	Straathof (2009), Reynolds & Gutman (1988), Leary (1957)

Organisatieconfiguratie	Ander woord voor het krachtenveld binnen een organisatie.	Lewin (1951)
Collectiviteit	<p>De gemeenschappelijkheid die bestaat tussen de waarden en overtuigingen van de organisatie, waarmee er gesproken kan worden van een gezamenlijke zijns- en werkwijze.</p> <p>Er kan gesproken worden van collectiviteit indien er sprake is van een set kernwaarden die onderling in samenhang verkeert.</p>	Straathof (2009)
Diepgaande cultuurverandering	<p>Er is sprake van een diepgaande cultuurverandering als de kern van de cultuur verandert, oftewel op het moment dat er andere waarden en andere waardetypen centraal komen te staan in de mindset.</p> <p>Wordt ook 'fundamentele' of een 'radicale' cultuurverandering genoemd.</p>	Boonstra (2010), Schein (2010), Van der Voet et al. (2014)
Duurzame cultuurverandering	Er is sprake van een duurzame cultuurverandering als er tussen de cultuurcomponenten een nieuw evenwicht is ontstaan en er sprake is van evenwicht binnen de mindset en de arena.	Braun & Kramer (2015), Straathof (2009)

Bijlage 2.

Beschrijving van de actoren in de reconstructie (spoor 1)

Organisatie	Beschrijving
Landelijk niveau	
BZK	Afkorting voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Lokaal niveau	
Bestuurscommissie	Bestuurscommissie is een bestuurlijke term. In beleidsdocumentatie wordt gesproken over een 'stadsdeel nieuwe stijl'. In de media en door medewerkers wordt de term 'stadsdeel' na de bestuurlijke hervorming nog veel gebruikt als synoniem voor de organisatie die na de hervorming blijft bestaan.
Centrale Stad	Verzamelterm voor het college van burgemeester & wethouders en de Diensten van gemeente Amsterdam.
College van B&W	College van burgemeester wethouders. Ook wel het 'het college' of 'B&W' genoemd. In de periode september 2011-maart 2014 (onderzoekperiode) was er sprake van een college bestaande uit de partijen PvdA, VVD en GroenLinks.
Concern	Afkorting voor gemeenteconcern. Verzamelnaam voor alle organisaties van de gemeente Amsterdam (stadsdelen, Diensten, ondersteunende instanties en bestuurlijke organen).
Concernpartijen	Andere benaming voor de organisaties die binnen het concern vallen. Zie 'concern'.
COR	Centrale ondernemingsraad van de gemeente Amsterdam.

Dienst	Afkorting voor gemeentelijke Dienst. De Diensten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid van het college van B&W. Naast de bestuursdienst bestaat gemeente Amsterdam ten tijde van de onderzoeksperiode uit veertig Diensten. Voorbeelden zijn Dienst Werk en Inkomen (DWI) en Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). De Diensten zijn na de bestuurlijke hervorming en reorganisatie in 2014 gereorganiseerd tot vier clusters die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de RVE's.
Gemeentelijk management team (GMT)	Overleg van de gemeentesecretaris en een vertegenwoordiging van de stadsdelen en Diensten. Opgericht in 2012 met als primaire taak het voorbereiden en vormgeven van de bestuurlijke hervorming/ reorganisatie. Nieuw-West wordt vertegenwoordigd door de stadsdeelsecretaris.
Gemeenteraad	De gekozen volksvertegenwoordiging van de gemeente Amsterdam.
het Parool	Krant met een sterke focus op gemeente Amsterdam.
Raad voor de stadsdeel-financiën	De raad voor stadsdeelfinanciën is een projectorganisatie die het college adviseert over plannen en maatregelen waarbij de financiën van de stadsdelen zijn betrokken.
Resultaat Verantwoordelijke Eenheid (RVE)	In de RVE's wordt in periode 3 de expertise gebundeld die eerder bestond binnen de afzonderlijke stadsdelen en bij de Diensten. Daarmee is één werkapparaat ontstaan voor alle acht besturen in de stad. Elke eenheid heeft zijn eigen management. De RVE's zijn samengebracht in vier clusters, elk aangestuurd door een clusterdirecteur. Officieel zijn de RVE's in werking getreden in maart 2014 na de bestuurlijke hervorming en reorganisatie.
Stadsdeel	Decentraal bestuurd gebied gericht op het uitvoeren van beleid op lokaal niveau. Het bestuur heeft 'taakrijke' bevoegdheden, zoals het opstellen/vaststellen van bestemmingsplannen, het verlenen van vergunningen en integrale handhaving. Het stadsdeel beschikt over een eigen begroting. Amsterdam is bij de start van de onderzoeksperiode opgedeeld in zeven stadsdelen.
Stadsdeelfonds	Primaire inkomstenbron van de stadsdelen. Betreft een percentage van het gemeentelijk budget dat door middel van een fonds verdeeld wordt over de stadsdelen. De stadsdelen zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor de besteding van de gelden.
Stadsdeelorganisatie Nieuw-West	
DB	Dagelijks Bestuur van stadsdeel Nieuw-West, bestaande uit de stadsdeelveorzitter en stadsdeelwethouders. Wordt ook wel stadsdeelbestuur genoemd.
DT	Directieteam. Overlegorgaan bestaande uit de directeuren en de stadsdeelsecretaris van Nieuw-West.
MT	Managementteam. Overlegorgaan bestaande uit het directieteam aangevuld met de afdelingshoofden van Nieuw-West.

Bijlage 3.

Interpretatiekader waardetypen

Interpretatiekader van de verschillende waardetypen

Straathof (2009) stelt dat de mindset een unieke set aan waarden betreft die onder te verdelen zijn in vijf waardetypen. De indeling in vijf typen is gebaseerd op de verschillende type culturen die in zijn theorie worden onderscheiden. Omdat er nog relatief weinig onderzoek is verricht met dit model werd bij de suggesties voor vervolgonderzoek (hoofdstuk 10) geadviseerd de demarcatie verder aan te scherpen.

Op basis van de resultaten kan de beschrijving en de demarcatie van de verschillende waardetypen verder worden aangevuld. Dit kan gebruikt worden voor een verdere ontwikkeling van het model. Onderstaand wordt per waarde de gehanteerde definiëring herhaald. Daar wordt aan de hand van de resultaten een reflectie op gegeven.

Waarde	Omschrijving
Bedrijfskundige waarden	Waarden die ondersteunend zijn aan een goed verlopend primair proces.
<u>Reflectie</u> De bedrijfskundige waarden geven blijk van een focus op financiën en op het inrichten dan wel verbeteren van bedrijfsprocessen en het synchroniseren van beleidskaders. De oorzaak voor het relatief hoge aantal bedrijfskundige waarden tijdens een periode van transformatie kan worden gezocht in dat deze waarden in belang toenemen. Een reorganisatie vraagt om een bedrijfskundige focus waarmee de implementatie succesvol kan worden afgerond.	

Persoonlijke waarden	Waarden die het persoonlijk belang van de leden van de organisatie vertegenwoordigen.
<p><u>Reflectie</u></p> <p>De persoonlijke waarden lijken samen te hangen met de onzekerheid die bestaat in de organisatie, voortkomend uit onduidelijkheid en een gebrek aan een gemeenschappelijk toekomstperspectief. Bij de interpretatie werd de aanname gemaakt dat de persoonlijke waarden in de mindset, in tegenstelling tot de andere waardetypen, niet weergegeven worden als een onderdeel van de mindset maar juist als een behoefte omdat er een gebrek aan is (zie hoofdstuk 7.3). Anders gezegd, een weergave van de persoonlijke waarde in een meting geeft aan dat deze ontbreken en dat er een behoefte aan is. Tijdens een episodische veranderperiode is het aannemelijk dat de persoonlijke waarden een relatief hoog aandeel van de mindset uitmaken omdat dit de periode is waarin een bestaand (organisatie)perspectief vervangen dient te worden door een nieuw perspectief. Zeker wanneer de transformatie voor de medewerkers risico's impliceert, in termen van organisatiecontinuïteit of baanzekerheid, ontstaan er meer persoonlijke waarden in de mindset.</p> <p>Persoonlijke waarden lijken samen te hangen met een introspectief proces waarbij de medewerkers zich afvragen wat hun meerwaarde is voor de groep/organisatie. Zij kijken kritisch naar hun eigen baan en eigen kunnen. In de mindset wordt dit zichtbaar in persoonlijke waarden zoals 'voldoening', 'werkplezier' en 'goed voelen'. Dit komt mogelijk overeen met wat Schein (2010) het 'introspectieproces' noemt dat nodig is voor het opnieuw vormgeven van de maatschappelijke opgave en betekenis van een organisatie binnen een proces van cultuurverandering.</p>	

Maatschappelijke waarden	Waarden tekenend voor overheidsorganisaties, het dienen van de publieke zaak.
<p><u>Reflectie</u></p> <p>De maatschappelijke waarden zijn een vertegenwoordiging van de maatschappelijke opgave en de bijdrage die de publieke organisatie wil leveren aan haar omgeving. De maatschappelijke waarden raken achtergesteld ten gevolge van een episodische veranderperiode. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de organisatie tijdens een reorganisatie meer intern gericht raakt waarbij het opnieuw vormgeven van het financieel en organisatorisch functioneren van de organisatie centraal staat. Daaruit volgt de eerder gepostuleerde hypothese dat de maatschappelijke waarden binnen een mindset pas tot uiting kunnen komen indien de bedrijfskundige basis op orde is.</p>	

Primaire proceswaarden	Waarden die worden gediend door een goede uitvoering van het primaire proces.
<u>Reflectie</u> De primaire proceswaarden zijn met name van toepassing op het werk dat dient te worden uitgevoerd. Daarbij is aandacht voor het goed uitvoeren van de eigen werkzaamheden en kerntaken. Met name tijdens een transformatie wordt het aandeel primaire waarden relatief sterker. Gesteld wordt dat de focus op het eigen werk, zichtbaar in bijvoorbeeld de kernwaarden 'werk goed doen' en 'kerntaken goed uitvoeren', als een copingmechanisme dient te worden begrepen dat de organisatieleden in staat stelt om met de ontstane onzekerheid om te gaan.	

Organisatiewaarden	Waarden die het geheel van organisatie dienen.
<u>Reflectie</u> De waarden die het geheel van de organisatie dienen komen met name tot uiting in de kernwaarden 'samenwerken' en 'kennis delen'. Beide kernwaarden kunnen beschouwd worden als randvoorwaarden voor het creëren dan wel versterken van de cultuur. Collectiviteit in waarden en overtuigingen kan immers alleen ontstaan als er voldoende interactie tussen de leden van de cultuur bestaat. De organisatiewaarden lijken daarmee als randvoorwaarden te fungeren voor het bereiken van andere waarden, zoals primaire proces- en maatschappelijke waarden.	

Bijlage 4.

Literatuurlijst

- Abramson, M. A., & Lawrence, P. R. (Eds.). (2001). *Transforming organizations*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Ackerman, L. D. (1984). The psychology of corporation: How identity influences business. *Journal of Business Strategy*, 5(1), 56-65.
- Alvesson, M. (2012). *Understanding organizational culture*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Alvesson, M., & Berg, P. O. (1992). *Corporate culture and organizational symbolism: An overview* (Vol. 34). Berlin: Walter de Gruyter.
- Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2015). *Changing organizational culture: Cultural change work in progress*. Abingdon: Routledge.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action approach*. Reading: Addison Wesley.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice*. Reading: Addison Wesley.
- Armenakis, A. A., & Bedeian, A. G. (1999). Organizational change: A review of theory and research in the 1990s. *Journal of Management*, 25(3), 293-315.
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., & Lægreid, P. (2009). How to carry out joined-Up government reforms: lessons from the 2001–2006 Norwegian welfare reform. *International Journal of Public Administration*, 32(12), 1006-1025.
- Barney, J. B. (1986). Organizational culture: can it be a source of sustained competitive advantage? *Academy of Management Review*, 11(3), 656-665.

- Bartunek, J. M., & Moch, M. K. (1987). First-order, second-order, and third-order change and organization development interventions: A cognitive approach. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 23(4), 483-500.
- Bass, B. M., & Avolio, B. J. (1993). Transformational leadership and organizational culture. *Public Administration Quarterly*, 17(1), 112-121.
- Bate, S. (1994). *Strategies for Cultural Change*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Beer, S. (1972). *Brain of the firm: A development in management cybernetics*. New York: Herder and Herder.
- Beer, S. (1984). The viable system model: Its provenance, development, methodology and pathology. *Journal of the operational research society*, 35(1), 7-25.
- Beer, S. (1985). *Diagnosing the system for organizations*. Somerset: John Wiley & Sons.
- Beer, S. (1990). Recursion zero: metamanagement. *Systems Practice*, 3(3), 315-326.
- Beer, M., Eisenstat, R. A., & Spector, B. (1990). Why change programs don't produce change. *Harvard Business Review* 68(6), 158-166.
- Beer, M., & Nohria, N. (2000). Cracking the code of change. *Harvard Business Review* 78(3), 133-41.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality*. New York: Doubleday.
- Berkowitz, L. (1975). *A survey of social psychology*. Hinsdale: The Dryden Press.
- Bettis, R. A., & Prahalad, C. K. (1995). The dominant logic: Retrospective and extension. *Strategic Management Journal*, 16(1), 5-14.
- Bijlsma-Frankema, K. (2001). On managing cultural integration and cultural change processes in mergers and acquisitions. *Journal of European Industrial Training*, 25(2-3-4), 192-207.
- Bloor, G., & Dawson, P. (1994). Understanding professional culture in organizational context. *Organization Studies*, 15(2), 275-295.
- Bluedorn, A. C. (2000). *Time and organizational culture*. In Kavanagh, M. H., & Ashkanasy, N. M. (2006). The impact of leadership and change management strategy on organizational culture and individual acceptance of change during a merger. *British Journal of Management*, 17(1), 81-103.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma.
- Boonstra, J. (2004). De dynamiek van verander- en leerprocessen binnen organisaties. *Filosofie in bedrijf*, 16(2-3), 93-107.
- Boonstra, J. (2010). *Leiders in cultuurverandering*. Assen: Van Gorcum.
- Boonstra, J. (2013). Veranderingen in het denken over cultuurverandering. *Management en Organisatie*, 3, 1-25.
- Boonstra, J. (Eds.) (2017). *Veranderen van maatschappelijke organisaties*. Amsterdam: Business contact.

- Broussine, M. (2003). Public Leadership. In Bovarid, T. & Löffler, E. (Eds.). *Public Management and Governance*. London: Routledge
- Bowman, J. S., & Knox, C. C. (2008). Ethics in government: No matter how long and dark the night. *Public Administration Review*, 68(4), 627-639.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: what's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Bozeman, B. (1987). All organizations are public: Bridging public and private organizational theories. In Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.
- Bozeman, B., & Bretschneider, S. (1994). The 'publicness puzzle' in organization theory. *Journal of public administration research and theory*, 4(2), 197-224.
- Braun, D., & Kramer, J. (2015). *De Corporate Tribe*. Alphen aan de Rijn: Vakmedianet.
- Buono, A., Bowditch J., & Lewis, J. (1985). 'When cultures collide: the anatomy of a merger'. In Kavanagh, M. H., & Ashkanasy, N. M. (2006). The impact of leadership and change management strategy on organizational culture and individual acceptance of change during a merger. *British Journal of Management*, 17(1), 81-103.
- Burke, W.W. (2010). *Organization change: Theory and practice*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. London: Heinemann.
- By, R. T., & Macleod, C. (Eds.) (2009). *Managing Organizational Change in Public Services*. In Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1-20.
- Byles, C. M., Aupperle, K. E., & Arogyaswamy, B. (1991). Organizational culture and performance. *Journal of Managerial Issues*, 512-527.
- Cameron, K. S. (2010). *Organizational effectiveness*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (2005). *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework*. Somerset: John Wiley & Sons.
- Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (1999). *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur: Gebaseerd op het model van de concurrerende waarden*. Den Haag: Academic Service.
- Cartwright, S., & Cooper, C. L. (1993). The role of culture compatibility in successful organizational marriage. *The Academy of Management Executive*, 7(2), 57-70.
- Cartwright, S., & Schoenberg, R. (2006). Thirty years of mergers and acquisitions research: Recent advances and future opportunities. *British Journal of Management*, 17, 1-5.

- Chandler, J. A. (1991). Public administration and private management. Is there a difference? *Public Administration*, 69(3), 385-391.
- Checkland, P. (1981). *Systems thinking, systems practice*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Chenhall, R. H., & Langfield Smith, K. (1998). The relationship between strategic priorities, management techniques and management accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 23(3), 243-264.
- Christiansen, C. R. (2006). Sense-making and entrepreneurial coalition building: A case of competing interests, cultural barriers, and interorganizational relations in a nonprofit health plan. *International Journal of Public Administration*, 29, 501-15.
- Chustz, M. H., & Larson, J. S. (2006). Implementing change on the front lines. *Public Administration Review*, 66(5), 725-729.
- Clark, P. A. (1972). *Action research and organizational change* (Vol. 174). London: Harper & Row.
- Collins, J. C. (2001). *Good to great*. New York: Harper Business.
- Cooke, R. A., Rousseau, D. M., & Lafferty, J. C. (1987). Thinking and behavioral styles: Consistency between self-descriptions and descriptions by others. *Educational and Psychological Measurement*, 47(3), 815-823.
- Corbally, J. E., & Sergiovanni, T. J. (Eds.) (1984). *Leadership and organizational culture: New perspectives on administrative theory and practice*. Illinois: University of Illinois Press.
- Covey, S. R. (2011). *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*. Amsterdam: Business Contact.
- Czarniawska, B. (Eds.) (1997). *A narrative approach to organization studies* (Vol. 43). Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Datta, D. K. (1991). Organizational fit and acquisition performance: Effects on post-acquisition integration. *Strategic Management Journal*, 12, 281-297.
- Deal, T. E., & Kennedy, A. A. (1982). *Corporate cultures: The rites and rituals of organizational life*. Reading: Addison-Wesley.
- Deal, T. E., & Kennedy, A. A. (2000). *The new corporate cultures: Revitalizing the workplace after downsizing, mergers, and reengineering*. New York: Basic Books.
- Denison, D. R. (1990). *Corporate culture and organizational effectiveness*. Somerset: John Wiley & Sons.
- Desmidt, S., & Heene, A. (2007). Mission statement perception: Are we all on the same wavelength? *Health Care Management Review*, 32(1), 77-87.
- DiMaggio, P. (1997). Culture and Cognition. *Annual Review of Sociology*, 23, 263-87.
- Elliot, J. (1951). *The changing culture of a factory*. In Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Voet, van der J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1-20.
- Elliott, J. (2005). *Using narrative in social research: Qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.

- Espejo, R. (1990). The viable system model. *Systemic Practice and Action Research*, 3(3), 219-221.
- Faddegon, K. J., Unger, M., & Trommel, A. P. (2014). *Cultuuronderzoek Zaanstad*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Farnham, D., & Horton, S. (1996). Public service managerialism: A review and evaluation. In Farnham, D. and Horton, S. (Eds). *Managing the new public services*. London: Macmillan.
- Ferlie, E. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferlie, E., Lynn, L. E., & Pollitt, C. (Eds.) (2005). *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176.
- Fiedler, F. E. (1964). A contingency model of leadership effectiveness. *Advances in Experimental Social Psychology*, 1, 149-190.
- Fitzgerald, T. H. (1988). Can change in organizational culture really be managed. *Organizational Dynamics* 17(2), 5-15.
- French, J. R., Raven, B. (1959). The bases of social power. In Shafritz, J. M., Ott, J. S. & Jang, Y. S. (Eds.) *Classics of organization theory* (8th edition). Belmont, Wadsworth.
- Friedman, R. (2014). *The best place to work: The art and science of creating an extraordinary workplace*. New York: TarcherPerigee.
- Gagliardi, P. (1986). The creation and change of organizational cultures: A conceptual framework. *Organization Studies*, 7(2), 117-134.
- Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures* (Vol. 5019). New York: Basic books.
- Gordon, G. G., & DiTomaso, N. (1992). Predicting corporate performance from organizational culture. *Journal of Management Studies*, 29(6), 783-798.
- Groeneveld, S., Steijn, A. J., & Parre, P. van der (2009). Joining the Dutch Civil Service: Influencing motives in a changing economic context. *Public Management Review*, 11(2), 173-189.
- Halsema, F., Februari, M., Kalleveen, M. V., & Terpstra, D. (2013). Een lastig gesprek: Advies Commissie Behoorlijk Bestuur. *Den Haag: Commissie Behoorlijk Bestuur*.
- Handy, C. (1993). *Understanding organizations*. Westminster: Penguin UK.
- Hart, P. T. het (2014). *Understanding public leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hart, P. T. het, Braham, N., & Dorp, E. J., van den (2016). *Verbinders zonder script*. Den Haag: NSOB.
- Hatch, M. J., & Schultz, M. (2004). *Organizational identity: A reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Heifetz, R., Grashow, A., & Linsky, M. (2009). Leadership in a (permanent) crisis. *Harvard business review*, 87(7/8), 62-69.

- Hennessey, J. T. (1998). "Reinventing" government: Does Leadership Make the Difference? *Public Administration Review*, 58(6): 522–32.
- Heskett, J. L., & Kotter, J. P. (1992). Corporate culture and performance. *Business Review* (2), 83-93.
- Higgs, M., & Rowland, D. (2005). All changes great and small: Exploring approaches to change and its leadership. *Journal of Change Management*, 5(2), 121-151.
- Hofstede, G. (1980). Culture and organizations. *International Studies of Management & Organization*, 10(4), 15-41.
- Holloway, I. (1997). *Basic concepts for qualitative research*. In Ponterotto, J. G. (2006). Brief note on the origins, evolution, and meaning of the qualitative research concept thick description. *The Qualitative Report*, 11(3), 538-549.
- Homan, T. H. (2005). *Organisatiedynamica*. Den Haag: Academic Service.
- Homan, T. H. (2006). *Wolvenridders: over de binnenkant van organisatieverandering*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Homan, T. H. (2013). *Het et-cetera principe*. Amsterdam: Boom.
- Hoonaard, W. C. van den (1997). *Working with sensitizing concepts: Analytical field research*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Huiskamp, S. (2014). *Het succes of falen van een cultuurverandering*. Scriptie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Hulst, M. van (2008). *Town hall tales: Culture as storytelling in local government*. Delft: Eburon.
- Iacono, M. P. (2012). *Cultural due diligence as a proactive strategy of organisational change: An empirical analysis*. Social Science Research Network (SSRN). Geraadpleegd van [http://dx. doi. org/10.2139/ssrn.2115444](http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2115444).
- Janssens, M., & Steyaert, C. (1996). Cultuur en Human Resource Management: operationele en ethische principes. *Tijdschrift voor Economie en Management*, 41(3), 327-353.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Jung, D. (2001). Transformational and transactional leadership and their effects on creativity in groups. *Creativity Research Journal*, 13, 185–195.
- Karré, P. M. (2011). *Heads and tails: Both sides of the coin. An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*. Den Haag: Eleven International.
- Karssing, E., & Droog, M. (2015). *Structuur versus cultuur*. In: Talsma, J. & Karssing, E. (2015) *Jaarboek integriteit*. Den Haag: BIOS.
- Kavanagh, M. H., & Ashkanasy, N. M. (2006). The impact of leadership and change management strategy on organizational culture and individual acceptance of change during a merger. *British Journal of Management* 17(1), 81-103.

- Kee, J. E., & Newcomer, K. E. (2008). Why do change efforts fail? *Public Manager*, 37(3), 5.
- Kets de Vries, M. F. R., & Balazs, K. (1999). Transforming the mind-set of the organization: A clinical perspective. *Administration & Society*, 30(6), 640-675.
- Kettl, D. E. (2000). *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*. In Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176.
- Kickert, W. J. M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Klarner, P., Probst, G., & Soparnot, R. (2008). Organizational change capacity in public services: The case of the World Health Organization. *Journal of Change Management*, 8(1), 57-72.
- Knippenberg, D., van, & Hogg, M. A. (2003). A social identity model of leadership effectiveness in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25, 243-295.
- Kotter, J. P., (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73(2) 56-67.
- Kroeber, A. L., & Kluckhohn, C. (1952). *Culture: A critical review of concepts and definitions*. Peabody museum papers, vol. 47: 1. Cambridge: Harvard University Press.
- Kuada, J., & Gullestrup, H. (1997). Cultural categories and profiles: A framework for studying Individuals' behaviour in organisations. In Intercultural Communication and Changing National Identities, elected Papers Presented at the Nordic Network for Intercultural Communication, IV Annual Symposium, Tartu Estonia.
- Kuipers, B. S., Witte, M. de, & Voet, J. van der (2013). Verandermanagement in publieke organisaties. In Steijn, A. J., & Groeneveld, S. (Eds.) *Strategisch HRM in de publieke sector*. Assen: Van Gorcum.
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Voet, J., van der (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1-20.
- Kvale, S. (1996). *Interviews. An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Lamotte, S. (2015, 12 mei). Employee engagement depends on what happens outside of the office. Geradpleegd van <https://hbr.org/2015/01/employee-engagement-depends-on-what-happens-outside-of-the-office>.
- Leary, T. (1957). *Interpersonal diagnosis of personality*. New York: Ronald Press.
- Leavy, B. (2010). Design thinking. A new mental model of value innovation. *Strategy & Leadership*, 38(3), 5-14.
- Lente, G. van. (1991). *Groepen leiden en begeleiden*. Utrecht: Het Spectrum.
- Lewin, K. (1951). Field theory in social science. *Selected theoretical papers*. New York: Harpers.
- Lofland, J., & Lofland, L. H. (1984). *Analyzing social settings: A guide to qualitative observational research*. Belmont: Wadsworth Thomson.

- Lofland, J., & Lofland, L. H. (1995). Developing analysis. In Lofland, D., Snow, L., Anderson L. (Eds.) *Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*. Belmont: Wadsworth Thomson, pp.195–219.
- Lyotard, J. (1979). *The postmodern condition*. A Report on Knowledge. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Luhmann, N. (1984). *Soziale systeme* (Vol. 478). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1995). Social systems. In Veenswijk, M. B. (2006). *Interventies van betekenis: Management van cultuurverandering in complexe organisatienetwerken*. Oratie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Luhmann, N. (1998). Observations on modernity. In Veenswijk, M. B. (2006). *Interventies van betekenis: Management van cultuurverandering in complexe organisatienetwerken*. Oratie 4 juli 2006. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Marshall, L., (2000). Coaching for culture change. In Iacono, M. P. (2012). *Cultural due diligence as a proactive strategy of organisational change: An empirical analysis*. Social Science Research Network (SSRN). Geraadpleegd van [http://dx. doi. org/10.2139/ssrn, 2115444](http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2115444).
- Martin, J. (2002). *Organizational culture: Mapping the terrain*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Martin, J., & Frost, P. (2011). The organizational culture war games. In Godwyn, M. & Gittel, J. H. (Eds.) (2011). *Sociology of organizations: Structures and relationships*, (pp. 315-336). Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Maso, I., & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom Lemma.
- McGuire, S. J. (2003). *Entrepreneurial organizational culture*. Dissertatie. Washington: George Washington University.
- Merton, R. K. (1995). The Thomas theorem and the Matthew effect. *Social forces*, 74(2), 379-422.
- Meyer, R., & Hammerschmid, G. (2006a). Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria. In Voet, J., van der Groeneveld, S., & Kuipers, B. S. (2014). Talking the talk or walking the walk? The leadership of planned and emergent change in a public organization. *Journal of Change Management*, 14(2), 171-191.
- Meyerson, D., & Martin, J. (1987). Cultural change: an integration of three different views. *Journal of Management Studies*, 24(6), 623-647.
- Meynhardt, T. (2009). Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- Mills, A. J. (2008). Getting critical about sensemaking. In Barry, D. & Hansen, H. (2008). *The Sage Handbook of New Approaches to Organization Studies*. London: Sage Publications Ltd.
- Mintzberg, H. (1985). The organization as political arena. *Journal of Management Studies*, 22(2), 133-154.
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257-272.

- Mintzberg, H., & Westley, F. (1992). Cycles of organizational change. *Strategic Management Journal*, 13(2), 39-59.
- Molinsky, A. L. (1999). Sanding down the edges: Paradoxical impediments to organizational change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 35(1), 8-24.
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Morgan, G., Frost, P. J., & Pondy, L. R. (1983). *Organizational symbolism*. In Pondy, L. R, Frost P. J., Morgan, G. & Dandridge, T. C. (Eds.) (1983). *Organizational symbolism*. Greenwich: JAI Press.
- Myers, J. M. (1996). *Segmentation and positioning for strategic marketing decisions*. Chicago: American Marketing Association.
- Nadler, D. A. (1995). *Discontinuous change: Leading organizational transformation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Nahavandi, A., & Malekzadeh, A. R. (1988). Acculturation in mergers and acquisitions. *Academy of Management Review*, 13(1), 79-90.
- Nica, E. (2013). Organizational culture in the public sector. *Economics, Management and Financial Markets*, 8(2), 179.
- Noordegraaf, M., Veenswijk, M., & Vermeulen, J. (2004). Culturen identificeren. Een nieuwe agenda voor cultuuranalyses in de publieke sector. *Bestuurskunde*, 13(3), 102-109.
- Noordegraaf, M., & Vermeulen, J. (2010). Culture in action: The 'Rotterdam Approach' as modernization through tradition. *Public Administration*, 88(2), 513-527.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur*. Den Haag: Lemma.
- Ogbonna, E., & Harris, L. C. (2002). Managing organisational culture: Insights from the hospitality industry. *Human Resource Management Journal*, 12(1), 33-53.
- Ott, J. S. (1989). *The organizational culture perspective*. Belmont: Dorsey Press.
- Ouchi, W. G., & Jaeger, A. M. (1978). Type Z organization: Stability in the midst of mobility. *Academy of Management Review*, 3(2), 305-314.
- Parker, M. (2000). *Organizational Culture and Identity: Unity and division at work*. London: Sage.
- Pentland, B. T. (1999). Building process theory with narrative: From description to explanation. *Academy of management Review*, 24(4), 711-724.
- Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.
- Peters, T. J., & Waterman, R.H. (1982). *In search of excellence*. New York: Harper Collins.
- Pettigrew, A. M. (1979). On studying organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 570-581.
- Pettigrew, A. M. (1985). *The Awakening Giant*. Oxford: Blackwell.

- Philippidou, S., Karageorgiou, M., Tarantilis, C., Soderquist, E., & Prastacos, G. (2008). Meeting the challenge of technology-driven-change within an institutional context: the Greek context. *Public Administration*, 86(2), 429-442.
- Porras, J. I., & Silvers, R. C. (1991). Organization development and transformation. In Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50(1), 361-386.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). Co-creation experiences: The next practice in value creation. *Journal of Interactive Marketing*, 18(3), 5-14.
- Pugh, D. S. (1990). *Organization theory: Selected readings*. Harmondsworth: Penguin.
- Rainey, H. G. (1989). Public management: Recent research on the political context and managerial roles, structures, and behaviors. *Journal of Management*, 15(2), 229-250.
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Rainey, H. G., & Bozeman, B. (2000). Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the a priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447-470.
- Remmerswaal, J. L. (2006). *Handboek groepsdynamica: Een nieuwe inleiding op theorie en praktijk*. Baren: Nelissen.
- Reynolds, T. J., & Gutman, J. (1988). Laddering theory, method, analysis, and interpretation. *Journal of Advertising Research*, 28(1), 11-31.
- Risberg, A. (1998). Ambiguities thereafter: An interpretive approach to acquisitions. In Vaara E., & Tienari J. (2002). Justification, legitimization, and naturalization of mergers and acquisitions: A critical discourse analysis of media texts. *Organization*, 9(2), 275-304.
- Saaka, A., Sidon, C., & Blake, B. F. (2004). *Laddering: A "How to do it" Manual*. Ohio: Cleveland State University.
- Sackmann, S. A. (1991). Uncovering culture in organizations. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(3), 295-317.
- Sahlin-Andersson, K. (1996). Imitating by editing success. The construction of organizational fields and identities. In Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50(1), 361-386.
- Sanders, G. J. E. M., & Neuijen, B. (1987). *Bedrijfscultuur: Diagnose en beïnvloeding*. Assen: Van Gorcum.
- Sathe, V. (1985). *Culture and related corporate realities: Text, cases, and readings on organizational entry, establishment, and change*. Homewood: Irwin.
- Sathe, V., & Davidson, E. J. (2000). Toward a new conceptualization of culture change. In Ashkanasy, N. M., Wilderom C. P. M., & Peterson, M. F. (Eds.) (2000). *Handbook of organizational culture and climate*: 279-296. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Schein, E. H. (1984). Coming to a new awareness of organizational culture. *Sloan Management Review*, 25(2), 3-16.

- Schein, E. H. (1990). Organizational culture. *American Psychologist*, 45(2), 109-119.
- Schein, E.H. (2000). *The corporate culture survival guide: Sense and nonsense about culture change*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Schein, E. H. (2012). Corporate culture. Geraadpleegd van <http://www.cultureuniversity.com/wp-content/uploads/2014/09/Ed-Schein-Corporate-Culture.pdf>
- Schneider, B. (1991). *Organizational climate and culture*. Boston: Jossey-Bass.
- Schultz, M., & Hatch, M. J. (1996). Living with multiple paradigms: The case of paradigm interplay in organizational culture studies. *Academy of management review*, 21(2), 529-557.
- Sheridan, R. (2013). *Joy, inc.: How we built a workplace people love*. London: Pinguin Books.
- Sinek, S. (2009). *Start with why*. London: Pinguin Books.
- Smid, G., & Man, A. de (16 mei 2013). Omslag van cultuur is niet meer dan rookgordijn. Geraadpleegd van http://www.sioo.nl/files_content/pdf's/FD-20130516%20Omslag%20van%20cultuur.pdf
- Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28, 339-358.
- Smircich, L. (1985). Is the concept of culture a paradigm for understanding organizations and ourselves. In Frost, P., Moore, L., Louis, M., Lundberg, C. & Martin, J. (Eds.) (1985). *Organizational culture: 55-72*. Newbury Park: Sage Publications Ltd.
- Smircich, L. (1995). Writing organizational tales: Reflections on three books on organizational culture. *Organization Science*, 6(2), 232-237.
- Smith, M. E. (2003). Changing an organisation's culture: correlates of success and failure. *Leadership & Organization Development Journal*, 24(5), 249-261.
- Snippe, R. (2014). Doorbreek uw bedrijfscultuur. *Tijdschrift voor Management Development*, 22(4), 30-33.
- Steijn, A. J. (2006). Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. *Tijdschrift voor HRM*, 4, 69-84.
- Stewart, J., & Kringas, P. (2003). Change management, strategy and values in six agencies from the Australian Public Service. *Public Administration Review*, 63(6), 675-688.
- Straathof, A. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering: Inzicht, meten, sturen*. Delft: Eburon.
- Straathof, A., & Dijk, H. M. G. (2003). *Cultuurverandering bij de overheid: Sturen of sleuren?*. Amsterdam: Boom Lemma.
- Strikwerda, H. (2003). Postmodernisme: Postmoderne organisaties en implicaties voor management control. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 15(41), 242-242.
- Strikwerda, H. (2011). Het realiseren van een cultuuromslag. *Holland Management Review*, 135, 16-23.

- Tennekes, J. (1995). *Organisatiecultuur: een antropologische visie*. Leuven: Garant.
- Thomas, W.I., & Thomas, D. S. (1928). *The Child in America*. New York: Alfred A. Knopf.
- Tiemeijer, W.L. (2009). Kwalitatief onderzoek: De theorie. In Dekker, P. (Eds.) (2009). *Weten wat er leeft*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Thiel, S. van, & Wal, Z. van der (2010). Birds of a feather? The effect of organizational value congruence on the relationship between ministries and quangos. *Public Organization Review*, 10(4), 377-397.
- Trice, H. M., & Beyer, J. M. (1993). *The cultures of work organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Tuckman, B. W. (1965). Developmental sequence in small groups. *Psychological Bulletin*, 63(6), 384-399.
- Turner, B. A. (1971). *Exploring the industrial subculture*. London: Macmillan.
- Tushman, M. L., & Romanelli, E. (1985). Organizational evolution: Interactions between external and emergent processes and strategic choice. *Research in Organizational Behavior*, 8, 171-222.
- Veenswijk, M. B. (2006). *Interventies van betekenissen*. Oratie. Geraadpleegd van https://fsw.vu.nl/en/Images/inaugural_lecture_veenswijk_tcm250-43327.pdf
- Veenswijk, M. B., & Hakvoort, J. L. (2002). Public-private transformations. *Public Administration*, 80(3), 543-555.
- Ven, A. H. van de, & Poole, M. S. (2005). Alternative approaches for studying organizational change. *Organization Studies*, 26(9), 1377-1404.
- Verhoest, K. (2012). Besturen in tijden van crisis en globalisering: Uitdagingen voor publieke taakuitvoering op afstand. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1, 27-37.
- Voet, J. van der (2011). Vier keer verandermanagement in publieke organisaties. *Bestuurskunde* 2, 95-103.
- Voet, J. van der, Groeneveld, S., & Kuipers, B. S. (2014). Talking the talk or walking the walk? The leadership of planned and emergent change in a public organization. *Journal of Change Management*, 14(2), 171-191.
- Wal, Z. van der (2006). Kernwaarden in openbaar bestuur en bedrijfsleven. *Beleidswetenschap*, 20(2), 48-63.
- Wamsley, G. L., & Zald, M. N. (1973). The political economy of public organizations. *Public Administration Review*, 62-73.
- Wart, M. V. (2003). Public-Sector leadership theory: An assessment. *Public Administration Review*, 63(2), 214-228.
- Watzlawick, P., Weakland, J., & Fisch, R. (1974). *Change*. New York: Norton.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Vol. 3). Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50(1), 361-386.

Wierdsma (2014) *Vrij-moedig positie kiezen*. Emeritaatsrede 26 juni 2014. Breukelen: Nyenrode Universiteit.

Wink, N., & Bik, O. (2011). *Sturen op cultuur en gedrag*. Amsterdam: PricewaterhouseCoopers.

Wubbels, T., Brekelmans, M., Brok, P. den, & Tartwijk, J. W. F. van. (2006). An interpersonal perspective on classroom management in secondary classrooms in the Netherlands. In Evertson, C., & Weinstein, C. (Eds.) (2013). *Handbook of classroom management: Research, practice, and contemporary issues*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.

Yin, R.K. (2011). *Applications of case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.

Bijlage 5.

Documentatiemateriaal

	Documentvariant		Aantal
MA	Media-artikel		33
BSS	Beleidsstuk stadsdeelniveau		17
BSC	Beleidsstuk concernniveau		13
OZ	Onderzoeksrapport uitgevoerd door derden		4
O	Overig:		14
	<ul style="list-style-type: none"> - O1: document stadsarchief - O2: document stadsarchief - O3: beleidsstuk Tweede Kamer - O4: beleidsstuk Tweede Kamer - O5: memo PvdA Amsterdam - O6: persbericht - O7: memo stadsdeelvoorzitters aan wethouders 	<ul style="list-style-type: none"> - O8: presentatie COR - O9: beleidsstuk Tweede/ Eerste Kamer - O10: interne memo dagelijkse besturen - O11: interne memo reactie stadsdelen - O12: verkiezingsprogramma PvdA Nieuw-West - O13: bericht website Nieuw- West - O14: bericht website Nieuw-West 	
totaal			81

	Onderzoekperiode	Aantal
Periode 0	Periode vóór de onderzoeksperiode	20
Periode 1	Onderzoekperiode medio 2011-medio 2012	8
Periode 2	Onderzoekperiode medio 2012-medio 2013	29
Periode 3	Onderzoekperiode medio 2013-medio 2014	24
Totaal		81

Datum/ code	Naam	Periode	Variant
060101	Korte historie van de Amsterdamse gebiedsindelingen.	0	O1
081208	Eén Amsterdam, Amsterdam één?	0	BSC
090116	Rapportage Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam (Cie Mertens).	0	BSC
090116	Advies: verklein het aantal stadsdelen Amsterdam.	0	MA
090224	Groot Nieuw-West is geen oplossing.	0	MA
090727	Gemeente benoemt vier kwartiermakers.	0	MA
090727	Eerste stap gezet op weg naar fusies stadsdelen.	0	MA
100414	Programma-akkoord Amsterdam 2010-2014.	0	BSC
100601	Presentatie Nieuw-West gebiedsgericht werken.	0	BSS
100701	Eén Amsterdam.	0	BSC
100901	Bestuursprogramma stadsdeel Nieuw-West 2010-2014.	0	BSS
101022	Nieuwbouw Amsterdam Nieuw-West stopt.	0	MA
101027	De stad Nieuw-West komt er wel.	0	MA
101210	Memorie van antwoord op de algemene beschouwingen op de begrotingen 2011.	0	BSS
100111	Historisch overzicht Amsterdamse gemeentelijke Diensten, bedrijven en stadsdelen.	0	O2
110118	Advies 'Effecten kabinetsplannen tot afschaffing deelgemeenten'.	0	OZ
110323	Wijziging van gemeentewet: memorie van toelichting.	0	O3
110414	Helft publiek wil stadsdeel behouden.	0	MA
110224	Begroting 2011 Stadsdeel Nieuw-West.	0	BG
110714	Financiële strop Nieuw-West.	0	MA
110921	Voorstel afschaffing deelgemeenten.	1	O4
111007	Toekomst stadsdelen nog altijd onduidelijk.	1	MA
111011	Bezuinigingsaanpak Nieuw-West voorbeeld voor stad.	1	MA
111012	Baâdoud: Nieuw-West wordt beheerst door angst.	1	MA
111111	Begroting Nieuw-West 2012	1	BSS
111128	'Stadsparement moet deelraden vervangen'.	1	MA

120301	Stresstest gemeente Amsterdam.	1	BSC
120401	Bewoners klagen over stukkende vernieuwing van Nieuw-West.	1	MA
120501	Perspectiefnota 2013-2016.	2	BSS
120523	Amsterdam doet aan ambtenarenbashing.	2	BSS
120530	Waarom wij de Kadernota van 2012 van de centrale stad niet steunen.	2	O5
120605	Controversieelverklaring stadsdelen 'ontzettend spannend'.	2	MA
121031	Amsterdammer hecht niet aan stadsdelen.	2	MA
120601	Demografische en ruimtelijke analyse Nieuw-West.	2	BSS
120707	De bewoners van Nieuw-West voelen zich belazerd.	2	MA
120712	Kamer stemt in met afschaffen deelgemeenten.	2	MA
120807	'Tweedeling dreigt in Amsterdam'.	2	MA
120821	Bewoners Nieuw-West voelen zich het minst veilig in de stad.	2	MA
121002	Amsterdam wijzigt bestuurlijk stelsel.	2	O6
121011	Verslag thema-avond toekomst stadsdelen.	2	BSS
121101	Begroting stadsdeel Nieuw-West 2013	2	BSS
121116	Zonder titel. (brief stadsdeelvoorzitters aan wethouders).	2	O7
121120	Jaarverslag en jaarrekening 2011.	2	BSS
121120	Vraag en antwoord over hervorming van de stadsdelen.	2	BSS
121221	Deelraden dwars; Ambtenaren vertragen bezuinigingen.	2	MA
130113	Ook Eerste Kamer wil van deelgemeenten af.	2	MA
130204	Presentatie informele bijeenkomst met de Centrale Ondernemingsraad.	2	O8
130205	Wijziging van de Gemeentewet.	2	O9
130219	Slechte planning, dus lege agenda's bij stadsdelen.	2	MA
130221	'Ambtenaren stadsdelen weigeren mee te werken aan bezuinigingsoperatie'.	2	MA
130226	Een krachtig stelsel met nieuwe verbindingen. Visie van de Amsterdamse stadsdeelvoorzitters.	2	BSC
130305	Eén Amsterdam – Een nieuw bestuurlijk stelsel.	2	BSC
130305	Reactie dagelijkse besturen op de conceptnota 'Eén Amsterdam – Een nieuw bestuurlijk stelsel'.	2	O10
130311	CDA: Amsterdam moet regels stadsdelen naleven.	2	MA
130402	Reactie stadsdelen op stukken B&W inzake bestuurlijk stelsel.	2	O11
130410	Stadsdelen voelen zich extra gepakt.	2	MA
130501	Plan organisatieontwikkeling.	2	BSC

130507	Voordracht voor de raadsvergadering: vaststellen nieuw bestuurlijk stelsel vanaf 2014.	3	BSC
135021	Perspectiefnota 2014-2017.	3	BSC
130522	Toezeggingen jaarrekening 2012.	3	BSS
130524	Cultuuriagnostiek gemeente Amsterdam.	3	OZ
130524	Perspectiefnota 2014-2017 (Implicatie Nieuw-West).	3	BSS
130531	Vergadering bijwonen in O20: kassijner. 1500 euro.	3	MA
130601	Jaarverslag en jaarrekening 2012.	3	BSS
130826	GeenStijl breekt: deelen raak.	3	MA
130905	College neemt definitief besluit over bestuurlijk stelsel vanaf 2014.	3	MA
130912	'Intimidatie en beledigingen'; crisis PvdA Amsterdam dreigt.	3	MA
130920	Amsterdam moet en zal burgers bestelen.	3	MA
131101	Begroting Amsterdam Nieuw-West 2014.	3	BSS
131101	Reorganiseren in Amsterdam. Doelmatigheid van de gemeentelijke organisatieontwikkeling.	3	OZ
131127	Van krachtig leider naar dienaar.	3	MA
140101	Het verkiezingsprogramma van PvdA Nieuw-West.	3	O12
140214	Organisatieplan stadsdelen.	3	BSC
140221	Vaststellen van de verordening voorzieningen bestuurscommissieleden 2014.	3	BSS
140301	Notitie kaderstelling.	3	BSC
140327	Reglement van Orde van de deelraad Nieuw-West.	3	BSC
140402	Broederlijk tezamen besturen in Oost, West en Nieuw-West.	3	MA
140507	Bestuurscommissieprogramma 2014-2018.	3	BSS
140508	Wat is een bestuurscommissie?	3	O13
140515	Bestuurscommissieprogramma: pionieren en verbinden.	3	O14
140523	Die stadsdelen zouden toch worden opgeheven?	3	MA

Bijlage 6.

Aanwijzingen voor interviews en instructie

Aanwijzingen voor ladder-interviewers

Over waarden

- Omdat waardenpatronen veelal hogerop terugleiden naar andere waardenlijnen is er sprake van een piramideachtige vorm in de waardenhiërarchie.
- Een waarde is positief.
- Mensen streven voor zichzelf naar het goede, vandaar dat waarden centraal in hun denken staan.
- Mensen denken vaak dat iedereen zo denkt als zij, maar dat is niet het geval. Mensen hebben een uniek eigen waardenpatroon.
- Voorbeelden van eindwaarden zijn: eigenwaarde, voldoening, geluk van andere mensen, een betere maatschappij, voldoen aan algemene verwachtingen, realiseren bestaansredenen organisatie, etc.

Over het interview

- Een ladderinterview duurt ongeveer 1 uur en een kwartier. In de planning reken je anderhalf uur. Doe maximaal 4 gesprekken per dag. Neem het gesprek op, zodat je eventueel uitspraken kunt terughalen.
- Maak van ieder interview een verslag. Realiseer je dat onderzoeksdata ook door andere onderzoekers opgevraagd kunnen worden.
- Probeer feitelijkheden voorafgaande aan het ladderinterview te weten te komen.

- Maak aantekeningen niet in zinnen, maar in letterlijk gebruikte waarden.
- Wees hoffelijk en respectvol.
- Realiseer je dat je toegang krijgt tot het denken van mensen. Mogelijk worden waarden en overtuigingen duidelijk die ook voor de respondent nieuw zijn.
- Neem de leiding in het interview (lange antwoorden wijzen erop dat je onvoldoende leiding neemt).
- Gebruik samenvattingen om overzicht te bieden voor de respondent en dit geeft ook de mogelijkheid om de leiding in het gesprek te hernemen.
- Wanneer meerdere waarden in een antwoord opkomen die van belang zijn om verder te onderzoeken, geef dit dan ook aan en maak na het aflopen van een waardenlijn duidelijk dat je overstapt naar de geparkeerde waarde.
- Gebruik *fresh words* zodat waaromvragen worden gevarieerd.
- Richt de waaromvraag op de essentie van het eerder gegeven antwoord.
- Naar een waarde vragen is niet vragen naar een mening (Wat vind je daarvan?) of naar een oorzaak (Waarom is dit gebeurd?).
- Vul zelf geen antwoorden in. Jouw vanzelfsprekendheden zijn niet die van de geïnterviewden.
- Stop wanneer eindwaarden zijn bereikt of wanneer een waardenlijn terugleidt tot een eerder besproken waardenlijn.

Interview instructie

Algemene introductie

Goedemorgen/middag, mijn naam is... en ik voer een onderzoek uit in opdracht van de Hogeschool van Amsterdam, lectoraat Management van Cultuurverandering. Wij doen onderzoek naar de cultuur van de organisatie van stadsdeel Nieuw-West in relatie tot de verandering die plaatsvinden. Het doel van het interview is de algemene waarden van de werknemers in kaart te brengen. Uw antwoorden worden vertrouwelijk behandeld anoniem verwerkt. Het gesprek wordt opgenomen zodat, bij onduidelijkheden, het gesprek kan worden teruggeluisterd. Hierna zal het bestand gewist worden. Heeft u hier bezwaar tegen?

Het interview bestaat uit 5 delen, te weten het laddering interview, het arena-onderzoek, de perceptievragen, de online quickscan en ten slotte de gedragsbeschrijving. Het interview duurt maximaal 90 minuten.

Heeft u voor zo ver vragen?

Deel 1: Introductie laddering

We beginnen met laddering en daarbij meten we de mindset. De mindset bestaat uit waarden en overtuigingen. Deze waarden meten we aan de hand van de Laddering-interviewmethode.

Ik begin met een open vraag naar de hoofdactiviteiten die u verricht op uw werk. Daarna zal ik per activiteit vragen waarom u deze activiteit belangrijk vindt. Probeer hier kernachtig antwoord op te geven en probeer zoveel mogelijk in de 'ik-vorm' te

spreken. Hierna volgt nog verscheidene keren dezelfde waaromvraag. U zult vanzelf merken wanneer u niks meer kunt zeggen over het onderwerp, dan zijn wij bij een eindwaarde aangekomen. Op deze manier krijgen wij een algemeen beeld van de waarden die bij de werknemers aanwezig zijn.

Deel 2: Introductie arena

Een ander onderdeel van cultuur zijn de groepsverhoudingen. De arena-analyse bestaat uit twee dimensies. Invloed is daar één van. De arena-analyse geeft een beeld van de invloedposities van leidinggevend en andere medewerkers binnen de organisatie. Ik wil daarmee graag in kaart brengen wie van invloed zijn op uw werk. Het gaat hierbij niet om de formele posities maar het gaat om uw beleving van de invloed van anderen.

Instructie: Als het gaat om de verhoudingen die in uw organisatie spelen, met welke 8 a 10 personen heeft u veel te maken? Ik wil u vragen hun naam en functie te noemen. En dit is het papier (diagram). U staat hier (middelpunt). Wie heeft meer invloed dan u voor uw gevoel? En wie heeft minder invloed dan u voor uw gevoel? Wie informeel invloedrijker is krijgt een vermelding in het bovenste veld, wie minder invloedrijk is beneden.

De tweede dimensie gaat over de mate waarin medewerkers wel of niet samenwerking uitdragen. Ik wil u vragen eerst de medewerkers en vervolgens uzelf te plaatsen op de as, die loopt van samenwerken tot tegenwerken. Voorbeeldvraag die je stelt: Vind je een goed voorbeeld van samenwerken of is hij/zij een tegenvoorbeeld? Streeft hij samenwerking altijd na in zijn werk of juist niet? Op die manier komen wij rolmodellen en tegenvoorbeelden op het spoor.

Bijlage 7.

Voorbeeld codering

Fragment logboekgesprek afdelingshoofd, april 2013.

Logboekgesprek afdelingshoofd d.d. 18 april 2013.

De transitie komt nu/ begint nu en ik merk dat de mensen zich daar zorgen om maken. Wij kunnen niet precies vertellen als directieteam wat er precies gaat gebeuren. Dat was een half jaar geleden nog veel onzekerder dan nu. We weten nog steeds niet precies wat er gaat gebeuren op drie fronten: 1, financiën, 2, de organisatie en 3, het bestuurlijke stelsel. Langzamerhand is de discussie over het bestuurlijk stelsel min of meer geslecht, de organisatie ook voor een deel. Maar veel is toch nog onzeker dat roept bij mensen zorgen op en dat beïnvloedt hoe zij in hun werk staan ten opzichte van elkaar et cetera.

Ik heb als afdelingsmanager direct mensen onder me. Die zorg had ik ook zelf tot voor kort. Ik zat in hetzelfde schuitje dus kan mij daar heel veel bij voorstellen. Ik denk eigenlijk dat geldt nu voor het hele DT, zo erg is die organisatie nu in beweging. We dachten eerder, dat stadsdeel houdt wel een bepaalde omvang, stevigheid. Het kan u nog alle kanten op.

Ik denk dat de onzekerheid een beetje verschilt per persoon. Ik merkte dat SDS zich een slag in de rondte heeft gewerkt, nu nog steeds, ze begon er zo slecht uit te zien op een gegeven ogenblik, die start elke letterlijk elke ochtend bij een ontbijtverleg en gaat tot 8 of 9 uur door en dan moet ze nog naar de raad. En die probeert de hele tijd binnen al die domeinen aan te geven wat de meerwaarde van stadsdelen kan zijn. Van dat proces is zij niet heel gelukkig geworden. Zij niet en daarmee wij natuurlijk ook minder omdat zij natuurlijk onze eerste vrouw is daar en ook namens de stad, zij zit in het belangrijkste orgaan, het Centrale Management Team, daar namens de stadsdelen. Daarom zit zij ook bij al die overleggen.

Je hebt de bestuurlijke, organisatorische en financiële kant. Het zijn eigenlijk die verschillende dingen maar tegelijkertijd, als je de stadsdelen niet de bevoegdheden heeft hebben ze ook de mensen niet nodig en ook minder geld, dus het heeft met elkaar te maken maar het zijn toch echt aparte trajecten. Probeer dat maar eens uit te leggen aan iemand. Die trajecten lopen niet parallel in tijd en dat is toch wat lastig, bijvoorbeeld hier aan de balie: "Ja nee, maar dat zit nu in het bestuurlijk stelsel". Het is één pakket en uiteindelijk zijn de gevolgen ook één, zal ik maar zeggen. Bij de kadernota gaf de stad aan, we gaan het echt met minder geld doen. We gaan de organisatie anders doen. Nou, dat drong denk ik niet helemaal door, maar na de zomer 2012 wel, dat dat het moment is geweest. De basis waar we op kunnen vertrouwen, die staat ook ter discussie.

Wat mij opvalt, wij waren altijd al hoog op ziekteverzuim, dus we zaten toen ik hier kwam door de fusie, mensen hadden een mismatch en zaten niet op hun plek dus dan heb je altijd even zo'n piek. We zijn er toen bovenop gaan zitten en dat ging toen naar beneden. Maar ik zie nu dat het hele stadsdeel daalt. Ik heb het idee dat men denkt, oeh, laat ik maar zorgen dat er niet buiten de boot val, dus we zitten als stadsdeel onder 4 % ofzo. Ik denk wel dat het er mee te maken heeft. En ook wel het besef van, goh, in ben blij dat ik een baan heb, je waardeert m sowieso wat meer. Je denkt toch van nou, ik heb een hypotheek. Ik kan dat ook op mijzelf toepassen. Ik ben blij dat ik daar heenga, wat ik anders niet had gedaan en dat doe je niet door vaak ziek te zijn bij wijze van spreken. Maar goed, dat is een zichtbaar iets. Ik zit daar wat verder van af maar ik hoor van mijn teamleiders dat men het er vaak over heeft, elkaar benadert, zorgen, wat moet ik nou, wat adviseer je me? Dat ze naar mijn teamleiders lopen en de teamleiders naam mij. Mijn afdelingshoofden komen naar mij en vragen "Wat adviseer je mij?". En ook onderling praten ze met elkaar op alle niveaus. Ik doe dat met mij directeur en vraag "Goh, wat ga jij nu doen?". Dat hele idee.

Commented [WS1]: Onzekerheid DT kan geen doorkijk geven in toekomst organisatie

Commented [WS2]: Onzekerheid minder sterk ten einde 2012

Commented [WS3]: Externe oriëntatie

Commented [WS4]: Interne heroriëntatie onder te verdelen in drie hoofdthema's

Commented [WS5]: Onzekerheid leidt tot zorgen mij medewerkers

Commented [A6]: Onzekerheid geldt voor alle organisatieniveaus

Commented [WS7]: Externe oriëntatie

Commented [WS8]: Leiderschap intensieve inspanning SDS visie/ stadsdeelbelang over te dragen

Commented [A9]: Interne heroriëntatie Externe oriëntatie Aparte trajecten die onderling verband houden

Commented [WS10]: Onzekerheid Hervorming/reorganisatie hebben verschillende tijdsplannen

Commented [WS11]: Externe oriëntatie Vertraging besef dat college regie overneemt. Besef ontstaat zomer 2012

Commented [WS12]: Onzekerheid Gevoel dat de basis ter discussie staat

Commented [WS13]: Werk goed doen Verzuim loopt terug

Commented [WS14]: Werk goed doen Onzekerheid (her)waardering werk en inkomsten

Commented [WS15]: Onzekerheid Wordt op alle niveaus gedeeld.

Dankwoord

Dit proefschrift kon worden geschreven dankzij de begeleiding, bijdrage en ondersteuning van de volgende personen.

Bram Steijn	promotor
Alex Straathof	copromotor
Mirko Noordegraaf	lid promotiecommissie
Paul Jansen	lid promotiecommissie
Martijn van der Steen	lid promotiecommissie
Laura den Dulk	lid promotiecommissie
Mark van Twist	lid promotiecommissie
Alexander Maas	lid promotiecommissie

Margreet Muller	opdrachtgever Nieuw-West
Samir Achbab	onderzoeksleider meting 1
Sophie Huiskamp	teamlid
Amparo van Tholl	teamlid
Charlotte Bijl	teamlid
Erik Essen	teamlid
Marrit Terpstra	teamlid
Giselle Straathof	teamlid
Richie Feurich	teamlid
Wout Brokamp	teamlid
Djimo ven Berlo	teamlid
Raphael Klinkhamer	teamlid

Marten Kruisheer	teamlid
Stephanie Verdoolaege	teamlid
Hendrik Maryns	redactie
Eveline Huijghe	redactie
Kees Klaver	redactie
Gert Klein	redactie
Krispijn Faddegon	redactie
Jerry Lustig	redactie
Daphne Alberda	redactie
Arthur Klein Rouweler	redactie
Gudo Nollen	redactie
Max Vitalis	redactie
Titia van der Meer	redactie
Claudia Biegel	redactie
Manon Sas	redactie
Jasper van Riet Paap	opmaak
Swen Snoek	foto's

Summary

Stormy times in Amsterdam: The case of district organization 'Nieuw-West'

"We find ourselves in a stormy phase." "We are heading for a storm." The storm is a metaphor that several managers who were interviewed in this case study chose to describe the situation they found themselves in. The managers were part of the district organization Nieuw-West, one of the seven districts that form the municipality of Amsterdam at the start of the study. During the research period, which started in September 2011 and lasted until March 2014, radical changes took place within the organizational environment. First, the municipality of Amsterdam executed a system reform that resulted in the merger of three district organizations into one district organization identified as Nieuw-West. During the implementation phase of the merger a new reform was announced: A new amendment of the law led to an administrative reform and the restructuring of the Amsterdam municipality organization. The consequence for Nieuw-West was a radical organizational transformation that was accompanied by a limitation in terms of mandate and authority. Furthermore, the organization was drastically reduced in size.

Insight in cultural change during organizational transformation

Within the organizational theory it is stated that radical changes in the environment of the organization can raise the urgency for organizational transformation. Organizational transformation implies drastic changes that are implemented in a short period of time to ensure the organization remains capable of achieving its main objectives. An organizational transformation can only be successful if it is accompanied by a change in organizational culture. In the literature it is widely acknowledged that an organization can only transform if it involves a change in the mindset of the employees. In other words, organizational transformation is not only a structural, but also a cultural matter.

The central objective of this case study is to gain more insight in the progression of cultural change during a period of organizational transformation. Insight will be gained by conducting an extensive case study on district-organization Nieuw-West. This leads to the following research question:

How did the cultural change progress during the organizational transformation of Nieuw-West?

On the one hand, the progression of cultural change covers the ‘nature’ of the change. This concerns the changes of cultural characteristics, e.g. the employees’ mindset and shared meanings. For instance, employees’ cognitions and work ethic can change from ‘quality-oriented’ to more ‘speed-oriented’. On the other hand, the progression covers how the change process develops. Questions that are associated with this process are, for instance, which cultural components change, at what pace does the culture change and how does the cultural change relate to the organizational transformation.

Culture and cultural change

Perspectives on and forms of cultural change

Organizational culture can be described as an extremely complex concept. In the broadest sense an organization is regarded as the product of its organizational culture. In other words, the culture forms one ‘whole’. In the narrowest sense the culture is considered a resource that provides strategical benefits and success. In that regard the culture is simply an aspect of the organization.

The various viewpoints concerning the organizational culture bring forth theoretical discussions on how the organizational culture should be characterized and operationalized (Martin, 2002). Given the large number of definitions that have been assigned to the concept of the organizational culture over the course of time, an overview is presented that consist of four different scientific perspectives. This overview is based on the most recent review of Boonstra (2013). The perspectives are based on different scientific assumptions and are, therefore, heterogeneous. In this study one perspective is chosen as the central perspective: the management-perspective. The objective nature of this perspective makes the measurement of cultural change within time intervals possible.

To take into account the complexity surrounding culture, aspects from two other scientific perspectives have been added to the research design. Thick description, derived from the anthropological perspective, enables the understanding of the culture by relating it to an extensive description of the organizational context. Identifying the shared meanings within the group, an aspect derived from the social constructionist perspective, enables describing culture based on the viewpoints and experiences of employees.

For the purpose of this dissertation, a conceptual framework was designed. In this framework, in accordance to the management-perspective, the progression of cultural change is regarded as a sequential process. An existing cultural equilibrium changes into a new equilibrium through a period of transition. First, a phase of deconstruction takes place which deconstructs the equilibrium in the core of the culture: the mindset. This phase enables a change of the core values within the mindset. The change of the mindset is interpreted as a ‘fundamental’ cultural change. Subsequently, a phase of reconstruction takes place in which the new core values are consolidated into a new equilibrium. The consolidation of a new equilibrium is labeled as a ‘sustainable change’. The cultural change process is displayed in figure A.

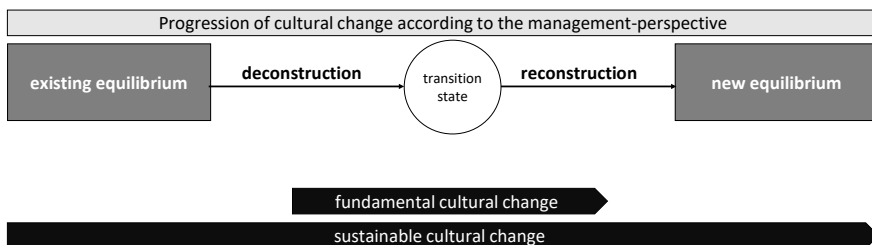


Figure A Fundamental and sustainable cultural change according to the management-perspective.

Cultural change within public organizations

The focus on creating public value instead of pursuing growth and profit leads to different change dynamics in public organizations. With organizations in the public domain, there lies a strong emphasis on creating and preserving public value. Moreover, there is a large diversity of stakeholders compared to private organizations. Employees are confronted with and influenced by political intentions, administrative management and various stakeholders outside of the organization who all want their interests to be taken into account. A third feature that specifically applies to public administrative organizations such as the Nieuw-West, is the double management: The administrative leader must carry out the task of the political leader while managing the organization. This implies that, in terms of authority and professional autonomy, public (administrative) leadership is generally more limited than that of a private organization.

Outline of the research method

During the research period, which lasted from September 2011 until December 2014, an extensive cultural study was carried out within the organization. A distinction was made between three ‘lines of research’.

- Research line 1 involved analyzing relevant documents such as policy files and

news reports. These documents were used to create a reconstruction of the most important events, decisions and actions that took place or were carried out within the context of the organization.

- Research line 2 involved the cultural analysis. By using the culture-arena model as the main instrument, the organizational culture was measured and analyzed annually. The measurement displays the core values ('mindset') and the informal power relations ('group arena') that characterize the culture in that specific time period. Per measurement, an average of 87 employees were interviewed, corresponding to 10% of the organization's total workforce. The result of line 2 is a table that contains the most important shifts that could be established within the cultural components mindset and arena.
- Research line 3 involved the interpretation of the cultural change the administrative management was part of. It contains the objectification of the so called 'shared meanings'. The shared meanings were derived from the purported 'logbook interviews' that were held in the interval between the culture measurements. In the logbooks of the interviews, the managers were asked about how they interpreted the organizational changes that they were confronted with at that moment in time. A total of 36 interviews were conducted. The result of line 3 is a representation of how the administrative management experienced the cultural change, based on seven coded cultural themes.

The results of the three lines of research were collectively assembled by means of a theoretical framework based on the work of Kuipers et. al (2013). In the framework, organizational change is subdivided into five categories, namely the organizational context, the process of transformation, the change experience, the administrative leadership and the nature of the cultural change. By means of a description of the most important results according to the framework, an answer was given to the main question of how the cultural change progressed during the organizational transformation.

Key findings: the progression of the cultural change

The research period can be described as a period when a fundamental, but not (yet) sustainable, cultural change took place. The fundamental change is the result of a critical event that occurred during the research period: the announcement of a new and far-reaching transformation of an administrative reform combined with a restructuring that was announced by the city council of Amsterdam in May 2012. A fundamental cultural change can be identified because of a modification of the core values in the mindset. The results imply that the organizational focus on achieving a collective result was replaced by a focus on the (individual) performance of the

tasks. In other words, no longer the result of the work, but the work itself became the main orientation.

The transition in the mindset was accompanied by a transition of the arena. The employees were faced with conflicts in loyalty because the interests of the administrative management of the district-level conflicted with the interests of the political and administrative management of the municipal-level ('het college van B&W'). At the end of the research-period, weeks away from the start of the restructuring, barely any influence from the administrative management was experienced.

The impact of the critical event is also discernible in the shared meanings of the administrative management: the perspective of an organization 'that had to be assembled' transformed into the perspective of an organization 'that had to be dismantled'. In addition, the district management realized that the organization could not control its own future. Instead, its future would be determined on the municipal level.

In the context of the cultural change process, the critical event converted the phase of cultural reconstruction into a phase of deconstruction because the employees realized that the existing organization lacked any purpose. The ambiguity in management, lack of a new perspective and the uncertainty about one's role in the organization led to a phase of cultural deconstruction during which hardly any cultural collectivity could be identified. At the end of the research period, no sustainable change towards a new cultural equilibrium could be identified.

Conclusions about cultural change during an organizational transformation

Following the results of how the cultural change process has progressed during a period of organizational transformation, a main conclusion was drawn based on a number of subsidiary conclusions. The conclusion confirms the theoretical principle that an organizational transformation is accompanied by a process of cultural change. However, both changes do not coincide. The fundamental cultural change emerges as a result of the critical event (official announcement of the transformation) and takes place *before* the transformation is actually carried out. In this case study a sustainable cultural change could not be identified. A sustainable cultural change is expected *after* the transformation is implemented. Thereby, it is stated that cultural change not only involves the start, but also the conclusion of the organizational transformation.

Furthermore, it was confirmed that public characteristics influence the transformation and the progress of the cultural change. In this case study, the

informal hierarchy in power relations (arena) in anticipation of the reform/restructuring became even more complex, with an ambiguity in management and slow decision-making as a result. In addition to the administrative management, political decision-making has a profound influence on the progress of cultural change. This political influence is complicated because it involves both the district, municipal and national levels of government.

The ambiguity in management creates a high level of uncertainty amongst the employees. As a result, they give priority to their own work over the collective public task.

Future research

An important finding is that the results of this case study partly differ from the (theoretical) conceptual framework. In this case study, the organizational transformation and the cultural change do not coincide. The cultural change is 'proactive' in that it already occurs before the organizational transformation is carried out.

Follow-up research can determine what causes the deviation between the theoretical framework and the empirical results. A key position seems to be reserved for the critical event. It is important to determine which criteria mark an event as 'critical' and thus cause a fundamental cultural change. It is plausible that a less drastic and unexpected event does not have a direct impact on the core values in the mindset. In that case, the hypothesis of a phase of deconstruction that leads to a fundamental cultural change will prevail.

In the case study, the 'reactive' cultural change or a sustainable change towards a new and robust cultural equilibrium is expected after the transformation has been implemented. This hypothesis is based on the period after the merger of Nieuw-West, which was characterized by a phase of cultural reconstruction. Reconstruction was possible because the employees were provided clarity in terms of change of direction, management and the collective (social) task.

Follow-up research could determine whether, during the implementation of the reform/restructuring, a phase of reconstruction would emerge around a set of new core values.

This research has contributed to the theoretical development concerning the progress of cultural change that takes place during an organizational transformation. The conceptual framework can serve as a basis for new cultural research. Organizations that find themselves in a stormy phase must be measured and analyzed for several years. This is a difficult and lengthy task, but in accordance with this study, offers more insight into how the complex phenomenon of cultural change can be understood.

“Ik werk nu vierenzeestig jaar voor deze stad en dit is de vijftiende reorganisatie die ik meemaak en ook de meest ingrijpende.”

Afdelingshoofd Nieuw-West

